92-03836/

Report of the Panel Appointed to Review the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates

---

March, 1992

Published under the authority of the
Hon. Doug Lewis, P.C, M.P.,
Solicitor General of Canada

Produced by the Ministry Secretariat

Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. JS4-1/1992-4
ISBN 0-662-58890-8

March 9, 1992

Hon. Doug Lewis P.C., Q.C., M.P.
Solicitor General of Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Dear Mr. Minister:

We the undersigned, appointed pursuant to Section 14 of the Penitentiary Act, are pleased to present to you the report of our review of the federal temporary absence program.

We trust that our findings will reaffirm the value of this program in protecting the public through rehabilitation of the offender, and that our recommendations will bring further protection to the public by proposing new approaches to the consideration of temporary absences for the high risk offender.

We thank you for the opportunity to examine this most timely issue, and to consult with representatives of various affected groups across Canada.

Respectfully yours,

N. Jane Pepino, Q.C.
Chairperson

Lucie Pépin
Member

Robert J. Stewart
Member

ACKNOWLEDGEMENT

The panel wishes to acknowledge and thank those who gave the panel the benefit of their knowledge, experiences and insight. Each in a different way made it possible for the panel to discharge its mandate.

Key amongst these are Richard Zubrycki and Diane Thompson of the Ministry of the Solicitor General Secretariat. As Director General of Corrections Policy and Program Analysis, Mr. Zubrycki brought to the panel a wide knowledge of the system and keen understanding of its workings. Ms. Thompson was invaluable in the production of the report, overseeing every detail with skill and good nature.

Remi Gobeil, Assistant Deputy Commissioner, Correctional Service of Canada (CSC) and Roy Evans, Manager, National Parole Board (NPB), also ensured swift information and helpful analysis on the panel's mandate from their respective agencies. David Pisapio of CSC provided guidance during the panel's interviews in both Quebec and Ontario Regions and Lise Boutillier of CSC assisted in arrangements in the Quebec Region. Frank Porporino and particularly Dr. Brian A. Grant, of CSC undertook exhaustive analysis of sometimes difficult data in response to the panel's requests. A long list of other employees of CSC and NPB aided our work through interviews and preparation of requested data and analysis, with openness to our questions and a spirit of professionalism that was impressive.

Finally, thanks must go to the lawyers, police, representatives of volunteer agencies working with offenders, and representatives of victims' advocate groups with whom we met. Notwithstanding their different perspectives, we found in each group a willingness to listen to and understand the perspective of the other, for the common goal of better protection of the public through safe integration of an offender. Particularly, we acknowledge those women banded together as "Victims of Takahashi", and their dignity, strength and determination.

TABLE OF CONTENTS

	Page
LETTER OF TRANSMITTAL	i
ACKNOWLEDGEMENT	ii
CHAPTER 1. INTRODUCTION	1
CONVENING ORDER AND TERMS OF REFERENCE	2
CHAPTER 2. INTRODUCTION TO TEMPORARY ABSENCES	3
CHAPTER 3. HISTORICAL SUMMARY	6
CHAPTER 4. CURRENT FRAMEWORK OF LAW AND PROCESS	12
CHAPTER 5. OBSERVATIONS AND FINDINGS	22
A. ARE TAs SUCCESSFUL?	22
I. What is the failure rate?	22
II. What is the consequence of failure?	24
III. Are enough TAs granted?	25
IV. What is the ratio of ETAs to UTAs granted?	28
V. Is lack of failure a success?	31
VI. Are TAs cost-effective?	31
B. HOW ARE TAs DEFINED AND USED?	36
I. What does the terminology mean?	36
II. Will Bill C-36 clarify the terminology?	37
III. How can Bill C-36 definitions be improved?	41
IV. What levels of security and supervision should be assigned?	43
C. HOW IS RISK MANAGED?	45
I. How well is risk addressed in decision-making?	45
II. Do eligibility dates improperly influence decision-making?	47

III. Does an offender's security level improperly influence decision-making? 48
IV. Do escort provisions reduce risk? 51
V. How do CSC and NPB view the Correctional Plan? 53

D. ARE TAs ADEQUATELY ADMINISTERED? 54
I. Have standards been maintained? 54
II. Do drugs in prison affect TAs? 60
III. Does lack of escorts affect TAs? 62

CHAPTER 6. ENTITLEMENT 65

A. SHOULD ANY CATEGORY OF OFFENDER BE DISENTITLED TO TAs? 65
I. Should Sex offenders be disentitled to TAs? 65
II. Can risk be assessed and reduced? 66
III. What more can CSC do? 70
IV. What kind of information is required? 71
V. Can sentences better reflect the offender's risk and needs? 74
VI. How can risk best be addressed? 75
VII. Should repeat or dangerous (non-sex) offenders be disentitled to TAs? 79
VIII. Should immigration status affect entitlement? 84

B. SHOULD ANY PARTICULAR CATEGORY OF OFFENDER RECEIVE SPECIAL CONSIDERATION? 85
I. Should TAs be granted to those serving life sentences? 85
II. Should TAs granted to Aboriginal inmates be subject to special consideration? 88
III. Should special consideration be given to TAs for Women offenders? 94

CHAPTER 7. COMMENTARY ON BILL C-36 100

A. WHAT PROVISIONS OF BILL C-36 AFFECT TEMPORARY ABSENCES? 100

I. What Sections of Bill C-36 are complementary to the panel's findings? 100

II. What amendments to Bill C-36 would be desirable in the opinion of the panel? 103

III. What amendments to Bill C-36 would be necessary to include the recommendations of this report? 106

CHAPTER 8. CONCLUSION 109

A. WHAT HAVE WE LEARNED? 109

APPENDICES

A. LIST OF RECOMMENDATIONS 113

B. A BRIEF HISTORY OF FEDERAL RELEASE PROGRAMS 122

C. GLOSSARY 127

D. BIBLIOGRAPHY 128

E. LIST OF WITNESSES AND SUBMISSIONS 131

CHAPTER 1.

INTRODUCTION

Temporary Absences, or "TAs" as they are generally called, are brief, authorized absences from custody for offenders who are serving sentences of imprisonment. TAs rarely last longer than 72 hours and are often much shorter. They are authorized in part by the Penitentiary Act and in part by the Parole Act. The Prisons and Reformatories Act authorizes the TAs in provincial institutions. However, provincial programs were not included in the review covered by this report.

A number of high-profile failures of TAs, some with tragic consequences, have raised questions about both the adequacy of TA policies and procedures and the care with which they are implemented. Questions have been raised by the public and in Parliament about the value of certain types of TAs, particularly those in the "socialization" category.

In a speech in Edmonton on November 18, 1991, the Solicitor General expressed his own questioning of some aspects of the TA program: Is it the best use of scarce correctional resources? Are some types of activities inappropriate for offenders while on TA? Are TAs equally appropriate for all types of offenders? The Temporary Absence Review panel was commissioned to report to the Solicitor General, the Commissioner of Corrections and the Chairman of the National Parole Board at the request of the Solicitor General. The panel was requested to examine questions such as these, as part of a review of the entire temporary absence program.

CONVENING ORDERS AND TERMS OF REFERENCE

Review of Temporary Absence Program of
Correctional Service of Canada and
National Parole Board

WHEREAS it is provided by section 14 of the Penitentiary Act that the Commissioner of Corrections May appoint a person to investigate and report upon the operation of the Service; and

WHEREAS the Solicitor General of Canada has requested that a Temporary Absence Review be conducted as set out in this Convening Order; and

WHEREAS the Chairman of the National Parole Board has been consulted and is in agreement with the terms of reference of this Convening Order;

NOW THEREFORE, I, Ole Ingstrup, Commissioner of Corrections, do hereby appoint by virtue of section 14 of the Penitentiary Act, Ms. Jane Pepino, as Chairperson, Mme Lucie Pepin, and Mr. Bob Stewart, as members of the Review Panel.

I DIRECT THAT the Review Panel inquire into the program of temporary absences, escorted and unescorted, as it has operated in recent years and assess any weaknesses and problems that have arisen.

I FURTHER DIRECT THAT the Panel report to the Solicitor General, to me and to the Chairman of the Parole Board, by March 1, 1992, or as otherwise directed, with its findings and recommendations on the regulations, rules or procedures that will be required to ensure that the revised temporary absence program as set out in the proposed Corrections and Conditional Release Act will have as its paramount consideration the protection of the public while providing effective correctional programming leading to the integration of offenders into the community as law-abiding citizens.

IN PURSUIT OF its inquiries the Review Panel shall have all of the powers and authority set out in section 14 of the Penitentiary Act.

Given under my hand at the City of Ottawa, in the Province of Ontario, this 6th day of December, 1991.

Ole Ingstrup
Commissioner of Corrections

CHAPTER 2

INTRODUCTION TO TEMPORARY ABSENCES

TAs may be escorted or unescorted. Escorted TAs (ETAs) are, with certain important exceptions, under the authority of the Correctional Service of Canada (CSC) and, more specifically, the institutional head (Warden). Unescorted TAs (UTAs) generally fall within the authority of the National Parole Board (NPB).

Temporary absences should not be confused with day parole. The latter is a form of conditional release granted by the National Parole Board for periods of up to six months at a time. While shorter than full parole, day parole is granted for significantly longer periods than TAs and can be used to undertake activities requiring continuous involvement. Over the years, however, there has been a degree of uncertainty as to how these two forms of relatively short release should fit within the gradual (or conditional) release process to which the entire corrections and parole systems are directed.

Escorted Temporary Absence is usually the first type of conditional release received by an inmate. This often (though not always) represents the beginning of a gradual release process which, if successful at each stage, may lead to release on full parole. The usual progression would move from ETAs to UTAs, then to day parole and finally to full parole. Each phase in theory should be part of a correctional plan individually devised with and for each offender.

However, significant contradiction exists in the policies surrounding TAs. These policies stress not only that TAs should be granted as part of a correctional plan (CSC Case Management Manual, Section 2, p. 3,2.13), but also that UTAs should be used only for "occasional" or "intermittent" release. NPB and other CSC policies point out that "releases of an ongoing nature which are oriented towards a conditional release are more appropriately considered in the context of a day parole". (NPB Policies & Procedures Manual VIII, A, 1.1 and CSC Case Management Manual, Section 4, para 7).

CSC and NPB policies set out four categories of reasons for which TAs may be authorized: medical, compassionate, rehabilitative and administrative. "Medical" reasons can refer to emergency situations and, more frequently, to foreseeable procedures that cannot be dealt with adequately within the institution. "Compassionate" reasons include visits to immediate relatives who are terminally ill, attendance at family funerals, or at times of severe family hardship.

"Rehabilitative" TAs are granted for purposes which are widely varied. They cover everything from attending psychiatric treatment programs to maintaining family relationships through routine visits or attendance at significant family occasions such as the graduation of a child, or weddings. TAs have also been granted under this category to simply participate in ordinary community activities such as shopping, restaurant dining or recreation such as hockey or swimming, to help maintain social skills or offset the institutionalizing effects of long-term imprisonment or

to combat the serious psychological results of incarceration developed by some inmates. "Administrative" reasons are also quite varied and have included such activities as attendance at court (where attendance is not demanded by the court) or assisting with an outside work detail.

However, compassionate, rehabilitative and administrative purposes are sometimes referred to together by the NPB as "humanitarian". For reasons which are not clear to the panel, the NPB decision policies refer to them as "Humanitarian A", "Humanitarian B" and "Humanitarian C" purposes.

Recent CSC policy calls for the correctional plan to begin immediately following sentencing with a thorough case analysis which identifies social and psychological factors which have contributed to the offender's criminal behaviour. These "criminogenic factors" are to be addressed by the offender while under sentence, first through institutionally-based programs and later, while on conditional release to the community. It is consistent with the objective of risk reduction through rehabilitation therefore, to require that conditional release of a discretionary type should always be oriented to advancing the correctional plan whether or not the TAs are part of a "release" plan. With regard to TAs, this is especially true for those that are discretionary, being "rehabilitative" (or "humanitarian") in nature. In contrast, most "medical", "compassionate" and "administrative" TAs arise due to external, unforeseen and unpredictable factors (non-discretionary factors) rather than a correctional plan.

CHAPTER 3
HISTORICAL SUMMARY

A brief historical outline of the major milestones in the development of today's conditional release system is set out in Appendix "B". The concept of conditional release began over one hundred years ago as a reward and incentive for good institutional behaviour and law abiding conduct following release. Over time the mechanisms for granting conditional release expanded as the concept came to include more and more the notion that since almost all inmates eventually return to the community, the safest way for them to do so is gradually, with aid and assistance but under supervision and control. This would provide both a testing period and a gradual assisted transition from custody to the community.

As early as 1898 with the introduction of the Ticket-of-Leave Act,

> ...the Prime Minister of the day, Sir Wilfrid Laurier, in speaking to the new bill, recognized the problem of readjustment to the free community which faces an inmate of a penal institution when he is discharged. Conditional liberation was viewed as a method of bridging the gap between the control and restraints of institutional life and the freedom and responsibilities of community life. (The Ouimet report, p. 332)

In 1956, the Fauteux Committee argued for a more extensive and progressive system of parole in much the same terms:

> Parole....is a procedure whereby an inmate of an institution may be released, before the expiration of his sentence, so that he may serve the balance of his sentence at large in society, but under appropriate social restraints designed to ensure, as far as possible, that he will live a law-abiding life in society. It is a transitional step between close confinement in an institution and absolute freedom in society. (The Fauteaux Report, p. 51)

However, the Fauteux Committee recognized that the gradual release process should begin well in advance of the ultimate release on parole. It recommended pre-release programs in prisons that would provide greater privileges, more relaxed surroundings and openness to outside influences. The Committee did not, however, explicitly recommend that temporary absences be used for this purpose. They wrote at a time when the penitentiary system was comparatively barren of such opportunities and they therefore anticipated pre-release activities inside institutions. Temporary absences developed later as a logical extension of the Committee's approach, and came to be seen as an additional tool to be used early in the gradual release process prior to full release on parole.

At the time of the Fauteux Committee, the Canadian Penitentiary Service was comprised of only nine penitentiaries. All but two were Bastille-like maximum security institutions between 45 and 120 years old. During the next 15 years the penitentiary system expanded to a modernized collection of over 30 institutions (there are over 60 today) in five

administrative regions. Many of the new institutions were at the then new medium and minimum security levels and some were specialized for the treatment of drug addiction, mental illness, and relatively young first offenders. Included in these reforms were the creation of the National Parole Board in 1959 and a new Parole Act (to replace the Ticket-of-Leave Act) and, in 1961, an amended Penitentiary Act.

Although temporary absences were formally recognized for the first time in the 1961 Penitentiary Act, they were not new. It had always been necessary to remove inmates from custody for short periods of time for medical reasons, court attendance and the like. The prison industries of the 19th and early 20th centuries had long required large numbers of inmates to work outside the prison walls. Over one hundred years ago it was common in the village of Portsmouth (now incorporated into the City of Kingston) for gangs of inmates to be seen on their way to and from work in a nearby quarry; in Laval at one time up to half of the population of St. Vincent de Paul Penitentiary worked outside the wall in prison agriculture.

Confirming in law the implicit authority of the Warden to remove inmates from the penitentiary in the custody of an officer was therefore little more than a formality. However the concept of TAs for rehabilitative purposes, and the concept of unescorted absences were significant innovations in the spirit of Fauteux and his colleagues.

During the 1960s the use of temporary absences grew and became an integral part of the gradual release

process. Temporary absence data was not systematically collected until the mid-1970s so it is difficult to describe the growth of their use with accuracy. Nonetheless, it is clear that they were used creatively and enthusiastically, often for groups of inmates to participate in community service activities and sporting events. By granting TAs "back-to-back", longer periods were often created to permit inmate participation for specific work projects or other activities requiring more than the time allowed by a single pass.

The Parole Board also recognized the value of short, intermittent releases. The Board quickly developed several variations of such short releases:

> Short Parole: Usually for less than 30 days, to assist in the rehabilitation of the inmate by obtaining steady employment. ...
>
> Parole with Gradual: Is the permission given to an inmate to leave the institution, with or without escort, for short periods prior to his final release on parole, to assist in his readjustment to life in the community.
>
> Temporary Parole: Is an authority given as above, under similar conditions and for similar reasons, while the grant of an ordinary parole is not contemplated. (NPB Annual Report, 1961.)

Not surprisingly, confusion and conflict arose during the 1960s between the Canadian Penitentiary Service (as the CSC was then known) and the National Parole Board as to the purpose and role of the various forms of release and, indeed, of the two agencies themselves. The Board argued that TAs granted by the Penitentiary Service that were too lengthy and/or too frequent comprised a de facto conditional release program that then made it difficult for the Board to apply its independent judgement about the appropriateness of release. The Penitentiary Service countered that it could not predict if a course of TA releases would or would not meet with Parole Board approval since the Board refused to endorse a case plan in advance for fear of prejudicing its ability to take a completely unbiased release decision at a later date.

The confusion was cleared up to some extent in 1969 when the Parole Act was amended to create day parole. Also, in 1973, back-to-back TAs were ruled to exceed the authority of the Penitentiary Act and were prohibited in the federal system. Day parole was used instead to consolidate the former short forms of parole and the longer rehabilitative types of TAs. Between 1972 and 1973, for example, day paroles increased from 300 to 1000, probably representing the absorbtion of TAs into the new form of parole.

In 1977, as part of a "Peace and Security" legislative package, additional limitations were applied to TAs. Unescorted TAs were brought under the authority of the Parole Board (this authority was immediately delegated back to the Penitentiary Service for sentences of less than five years) and an

ineligibility period equal to that for day parole (the lesser of six months or one-sixth of the sentence) was instituted. Eligibility for escorted TAs remained unchanged, being from the first day of the sentence.

CHAPTER 4
CURRENT FRAMEWORK OF LAW AND PROCESS

The statutory framework for escorted temporary absences is set out in Sections 28, 29 and 31 of the Penitentiary Act and, for unescorted temporary absences, in Sections 12, 23, 24, and 25.2 of the Parole Act and Section 12 of the Parole Regulations. Special provisions for offenders serving a life sentence as a minimum penalty (for first or second degree murder) are set out in Section 747(2) of the Criminal Code of Canada. The statutory provisions are further elaborated upon in Sections III and VIII of the National Parole Board Policies and Procedures Manual, the Correctional Service of Canada Commissioner's Directive 790 and Section 4 of the CSC Case Management Manual.

Authority for granting and regulating temporary absences is shared between CSC and NPB with the former responsible except in special cases for ETAs and the latter in all cases for UTAs. Section 28 of the Penitentiary Act provides that the Commissioner of Corrections or officer in charge of a penitentiary may grant escorted temporary absences when in their opinion it is "...considered necessary or desirable..." for:

- medical reasons;
- humanitarian reasons; or
- "...to assist in the rehabilitation of the inmate...".

The Commissioner may authorize medical ETAs for an unlimited period of time, and humanitarian and rehabilitative ETAs for up to 15 days. The officer in charge of the penitentiary (i.e., the Warden) may grant them for up to 15 and five days respectively. In rare cases where a penitentiary inmate has been transferred to a provincial institution (typically a mental health facility) the Warden may delegate his or her ETA authority to the officer in charge of that facility.

The authority of the Commissioner and Warden is normally subject to no time limits and can be exercised from the first day of an inmate's sentence. Section 747(2) of the Criminal Code provides that offenders serving a life sentence as a minimum penalty must have Parole Board approval for ETAs until three years before full parole eligibility (25 years for first degree murder and from 10 to 25 years for second degree) and NPB and CSC policy requires that the recommendation of the NPB be sought by CSC for the first ETA after that.

Where the NPB recommendation does not concur with that of the Warden, the Regional Deputy Commissioner and Commissioner of Corrections must review the case and the Commissioner's authority is required for the absence to be granted. Where the ETA is not recommended by the Warden it is not forwarded to the Parole Board in the first instance.

In the case of offenders serving a life sentence as a maximum penalty, or indeterminate sentences (e.g., Habitual Offenders, Dangerous Sexual Offenders, Dangerous Offenders) the recommendation of the Parole Board must also be obtained. All first ETAs approved

or recommended by NPB must be accompanied by "security escorts", that is, by members of the CSC who have been trained in security procedures and the escorting of prisoners including the proper use of restraint equipment and where the primary task is to maintain secure custody of the offender.

Section 25.2 of the Parole Act provides that unescorted temporary absences may be granted when, in the opinion of the Board, it is necessary or desirable:

- for medical reasons - for an unlimited period;
- for humanitarian reasons - for up to 15 days;
- to assist in the rehabilitation of the inmate - for up to 15 days.

The Board can delegate its full authority to the Commissioner of Corrections or to the officer in charge of the institution for up to 15 days for medical reasons and three days for humanitarian and rehabilitative reasons subject to any conditions it may set "...if it has determined that an inmate or a class of inmates is one for whom or which temporary absence without escort is appropriate...". In practice, the Parole Board delegates its authority to Wardens for all cases serving sentences of under five years. Parole Board authority may also be delegated to the officer in charge of a mental hospital where the offender is committed during the period he or she is serving a penitentiary sentence except in cases of life

sentences, indeterminate sentences, commuted death penalty cases, where charges or an appeal are pending, and in cases designated to be high-profile by the Board.

Section 12 of the Parole Regulations establishes the ineligibility period for UTAs in most cases as one-half the time before full parole eligibility (in other words one-sixth of the sentence) or six months (whichever is the greater). In the case of Dangerous Offenders who are serving an indeterminate sentence, they become eligible for UTAs at the same time as they become eligible for full parole - after three years. Offenders who are imprisoned for life as a maximum penalty must serve five years before they are eligible for UTAs (they are eligible for full parole after seven years). Persons serving life as a minimum penalty (first and second degree murder) are not eligible for UTAs until three years before they become eligible for full parole consideration (i.e., between 10 and 25 years for second degree and 25 years for first degree murder).

The policy of the Parole Board is that it decides on UTAs only when an application is submitted by offenders who are entitled to do so but no more frequently than once every six months. The review is conducted only "on paper" (i.e., without an in-person hearing) except where it is the first such release for an offender serving a sentence of more than six years for an offence on the Schedule to the Parole Act (offences involving violence) or it is otherwise

desirable to do so in the opinion of the Senior Parole Board Member of the region where the case is being considered.

Section VIII of the National Parole Board's Policy and Procedures Manual establishes four types of UTAs:

- Medical: for procedures that cannot be done in the institution;
- Humanitarian A: for occasions of a family death, severe illness or undue hardship (also referred to as "compassionate reasons");
- Humanitarian B: for family and community contact (sometimes called "socialization" reasons but also referred to in the Parole Act as "rehabilitation");
- Humanitarian C: for "administrative" reasons such as non-mandatory court attendance or an interview at a halfway house. Administrative reasons are not specifically mentioned in the legislation but would normally be considered on the basis that they would be contributing to the rehabilitation of the offender, by assisting him or her to plan for his or her release on day parole, full parole, or mandatory supervision.

If an offender has been detained pursuant to the detention provisions of Bill C-67 (enacted in 1986) at his or her MS date, he or she remains eligible for UTAs, but they seldom are granted.

Parole Regulations also establish the maximum duration of Humanitarian UTAs. Offenders classified as maximum security may be granted TAs for time up to 48 hours per month, and medium and minimum security inmates may be granted up to 72 hours each month. Several passes may be granted during a single month as long as together they do not exceed these time limits. "Back-to-back" UTAs (i.e., a second UTA following immediately upon another) may not be granted. At Christmas and New Years, Wardens may issue special UTAs of up to 72 hours duration (plus travel time where necessary) where a prior UTA has been granted, provided that the monthly time limits are not exceeded.

Where the UTA is granted by the Board, it may establish general and special conditions for UTAs which may not be altered or added to by the Warden who implements the pass. All offenders are required to carry a copy of their TA certificate and identification papers showing their picture and to produce these for inspection by police if requested. The Board may also impose a condition that an offender be accompanied by a specific person for some portion of the time he or she is in the community on a UTA. Wardens may refuse to implement or may cancel UTA's that are under way where there is cause to do so, and report their reasons to the Parole Board for a further decision.

All temporary absence decisions made by the Board and by Wardens or the Commissioner are meant to be based on an assessment of risk and granted only upon conclusion that "undue risk" will not be posed to the community by the release of the offender with or without escort. To prepare this assessment, case

management staff in the institution prepare a written assessment of the case which is also intended to consider information from an assessment in the community of the offender and the offender's plans for the requested TA. This report makes a recommendation to the decision-maker for or against the specific TA and/or a program of TAs that is being applied for. Post-TA reports are called for so that progress can be monitored. This is particularly important where a series of TAs have been approved in advance. Where undesirable incidents occur, they are meant to be brought to the attention of the decision-maker with a re-assessment of the case.

Case preparation begins with an assessment of the inmate upon reception in the institution and the development of a correctional plan with and for the offender. It includes collection and a review of information about the offender's background, his or her criminal career, factors contributing to the offence and offence history, psychological and, where indicated, psychiatric information. Community information is also collected and reported in the form of a Community Assessment which is to be updated with regard to the specific activity that is being proposed. A statistical assessment tool known as the SIR (Statistical Information on Recidivism) scale is also used throughout this process to predict the probability of recidivism of a particular offender by comparing him to a group of similar offenders whose recidivism rate is known. This is only one factor in release decisions and is not considered to accurately predict the risk posed by an individual offender. In addition, it has not been sufficiently validated to be considered

reliable for aboriginal and women offenders and therefore is not applied to them at this time. With regard to sexual offenders it measures only the risk of general recidivism, not of repeat sexual offences.

The correctional plan is meant to map out a program that will help the offender deal with factors relevant to his or her criminal behaviour. This plan is ultimately intended to become a release plan which will gradually extend the rehabilitation process into the community on various forms of conditional release. Proposals for temporary absences are assessed within the context of this plan and are intended to be consistent with its objectives as well as posing no undue risk to the community based on all of the information at hand.

Since each offender's background, personal circumstances, needs and abilities are unique, each plan, and any release decisions, must be individualized. Therefore a wide variety of activities have been considered appropriate during release on temporary absence, although some will only be appropriate in certain cases while others will not.

A large group of TAs (both ETA and UTA) are granted for discretionary purposes, and are categorized variously as "socialization", "community contact" and/or "maintenance of family relationships". These TAs cover a wide variety of social activities from shopping trips, attending or playing in sporting events, attending community cultural activities, visiting family, and the like. This type of TA appears to be less clearly connected to specific treatment

goals or programs than others, although the panel was advised that sometimes they are used to test an offender's ability to handle slight increases of responsibility. They are also used to offset the debilitating effects of long periods of incarceration. However, less appropriately, sometimes they are described as being applied for - and granted - to provide an offender with "credibility for his day parole application".

The most common reason given for granting TAs is to maintain family ties and community contact. About 95% of unescorted TAs and 71% of escorted TAs have been granted for this purpose. The majority of medical and administrative TAs are conducted under escort. Most group TAs (usually for work, community service or recreational activities) are conducted under escort. Where escorts are provided for security reasons (security escorts) they must be trained security officers who use physical restraint equipment as deemed necessary. Escorts designated "non-security" or "resocialization" may be non-security CSC personnel or community representatives such as voluntary agency personnel, volunteers, friends or relatives.

Temporary absences have become an important and integral part of the correctional programming of federal institutions and are considered by both CSC and NPB to maintain and improve the social adjustment of offenders in preparation for release, either conditional or statutory. They have also come to be used as an important first step in the gradual release process. The framework of laws and rules that control their use has evolved and has become more stringent as

has the caution with which they are used. The supporters of the existing system point to the published data as establishing that "success" rates are so high, and "failure" rates so low, as to make further significant improvements difficult to conceive.

However, the apparently high rate of success of TAs has been measured only in terms of lack of failure to return to custody and the absence of new charges. Existing data indicates little, by itself, about the achievement of program objectives and rehabilitative impact. Moreover, the serious consequences of even a small number of failures have been sufficient to call into question the value of the program.

CHAPTER 5
OBSERVATIONS AND FINDINGS

A. ARE TA'S SUCCESSFUL?

I. What is the failure rate?

The answer most often given to the question as to whether TA's are successful is based on statistics. The TA program is, on the numbers, one which has a high participation rate, and an extremely low failure rate. The program issued something in the order of 50,000 permits for TAs in 1990-91, to over 7,000 of the almost 13,000 inmates incarcerated. It has had a failure rate of less than 0.5% over the past 16 years, and has maintained a failure rate of less than 0.3% in the last five years. Without doubt, CSC and NPB can take justifiable pride in the results.

However the definition of "failure" and hence, the assumption of success of a TA causes some concern to the panel. "Failures" according to the data that are kept, are only those times when an offender fails to return and is declared unlawfully at large. Of the 68 failures in 1990-91, 52 were declared unlawfully at large, 10 were detained by the police and six were terminated by the NPB because of a violation of conditions or other concerns about the behaviour of the offender.

TAs are classified as successful simply because the offender returns to the institution: the offender may return late, be granted an extension due to unforeseen circumstances, or indeed return in a state

bearing clear evidence of breach of conditions (e.g., showing signs of impairment) but statistically at least these are not counted as failures. Those inmates who have breached conditions almost invariably suffer suspension or cancellation of their approved TA program, but this is not considered a statistical failure. Moreover, a post-TA report filed by an escort or a post-TA report from a community assessment following a UTA for a family visit might also identify serious concerns about offender behaviour while on the temporary absence, but not be noted as a failure.

Detailed Completion Information for All TAs
Time Period 1990-91

Type of Completion	%	Number
Successes:		
- On Time	94.4	48,959
- Extension	1.8	958
- Late	3.7	1,921
Failures (detailed below)	.1	68
Total:	100.0	51,906
Failures:	%	Number
Unlawfully at large	76.5	52
Detained by Police	14.7	10
Terminated by NPB	8.8	6
Total	100.0	68

RECOMMENDATION #1

That the definition of failure should be broadened to properly identify and capture problems occurring on a TA, including breach of conditions and unacceptable lateness, and that these definitions be utilized in the data collection process.

II: What is the consequence of failure?

The panel also believes it important to formalize the practice whereby those who fail to meet the conditions of their temporary absence have any future approved TAs automatically suspended and reviewed by the body granting the TA. This would reinforce the commitment to public protection as well as clearly bringing to the offender's attention his or her obligation to meet the standards or lose privileges. In addition, any individual who has "failed" through being declared unlawfully at large, being detained by police, behaving in a way that results in new charges being laid, or having a TA terminated by the NPB for cause should have all future TAs cancelled. Further this offender should be permitted to reapply for any temporary absence in the future only after an investigation into the circumstances surrounding this failure is complete and the results of such investigation placed on the inmate's file. The panel notes that the Correctional Investigator appears presently to have the necessary legislative mandate to undertake such investigations, as do CSC audit teams, or others authorized to enquire under the Penitentiary Act.

There is a need to impress upon offenders that early release in any form is a privilege and is given to assist in successful reintegration even though the Service and the public are aware of the potential risk. The trust being placed in an inmate must be recognized by the inmate and not violated if we are to modify behaviour and protect society.

RECOMMENDATION #2

That any breach of conditions of a TA should lead to an automatic suspension of any future previously approved TAs, to be reinstated only after review by the decision-maker who first granted the TA.

RECOMMENDATION #3

That any "failure to return" of a TA which includes detention by police, any behaviour which results in new charges being laid or cancellation of a TA for cause, should result in automatic cancellation of any future previously approved TAs, an investigation into the circumstances surrounding the event completed by an appropriate investigating body and the results of the investigation placed on the inmate's file to be taken into consideration when he or she is reviewed again for any form of conditional release.

III: Are enough TAs granted?

The panel also concludes that if the thrust of the program is to reduce long term risk to the public

by equipping an offender with the skills that will allow him or her to again live in the community without committing further crime, it would seem logical that the issuance of TAs for that purpose should increase, for all offenders save those who present too much risk for community supervision.

In addition the speedy reintegration to community supervision of those offenders who present little risk of reoffending violently will likely not only remove them from the criminal influences and values which permeate a prison, but also have significant cost savings: in times of fiscal restraint, more resources must be directed at treating the high risk offender.

Finally, NPB decision-makers prefer a track record of successfully completed TAs, as a consideration in granting day or full parole. Again, if a goal is to hasten the safe reintegration into the community of offenders who present low risk, they should be assisted in qualifying for parole.

However, the long term data showed a decline in the number of TAs granted over the past decade, relative to the number of inmates, which decline was only reversed in 1990-91, and then only in some categories and some regions (Correctional Investigator Annual Report 1990/91).

The data does not exist to explain the decline in the numbers of TAs granted, but it is reasonable to believe that some of the relevant factors include increased use of day parole, and a reluctance of

decision-makers to grant TAs after a sensational failure. As well, the characteristics of the population may be changing with more higher risk inmates who could not sensibly be considered for TAs, or not until further into their sentences. Finally, scarce resources sometimes make it difficult to dedicate a sufficiently large number of CSC employees to the task of escort.

Care must be taken, however, in attempting to increase the numbers of temporary absences, to not override the consideration of whether the offender presents unacceptable risk to the public. This fundamental premise cannot be overstated.

RECOMMENDATION #4

That the CSC undertake a complete analysis on an institution by institution basis to ascertain the rates of grants of ETAs and UTAs over the past five years, to ascertain any statistical decline, and the reasons therefore. In addition, CSC should develop a comprehensive data base to track variances in the rate of granting TAs and an appropriate framework for analysis on an institution by institution basis of information such as the population profile, when a TA occurs in the offender's sentence and whether a TA is completed successfully.

IV: What is the ratio of ETAs to UTAs granted?

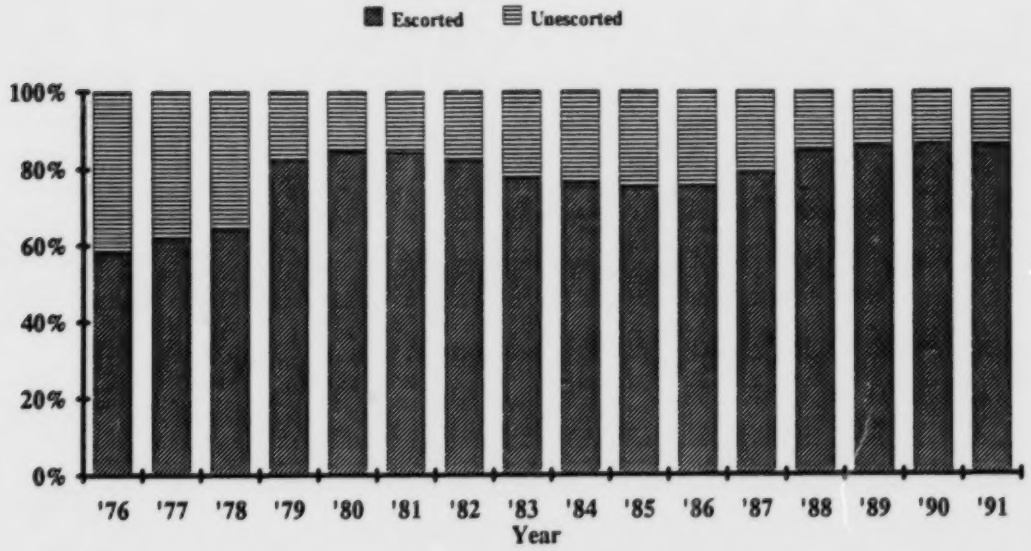
If one assumes that TAs are part of a progression from correctional plan (treatment and programming) to a release plan (programming and supervision in the community), then it would be reasonable to expect slowly increasing levels of responsibility given to the appropriately selected inmate, through gradual reduction in the amount of supervision. Therefore, the expected progression would be single ETAs (perhaps with a security escort) to group ETAs (perhaps with a citizen escort) to a UTA (with supervision conditions) to a UTA (with no special supervision conditions).

In fact, however, a review of the data[1] since 1975/76 shows that the percentage of unescorted temporary absences has declined significantly from those years, to a constant level of about 15% of all TAs granted, over the past four years. Although the decline in the early years of this period again may be attributable to the increase in the granting of day parole, it is unclear as to what might have lead to the most recent experience. It does suggest, however, that further investigation should be had with regard to the decline.

---

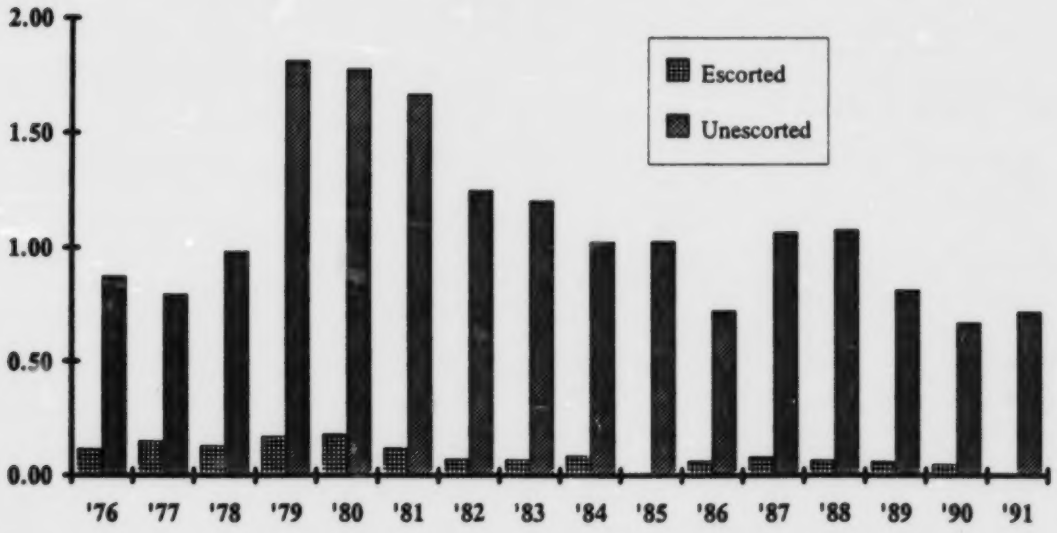
[1]Unless otherwise indicated, the Correctional Service of Canada is the source of all data, charts and tables in this report, particularly the January 20, 1992 report "An Analysis of Temporary Absences and the People Who Receive Them".

Relative Frequency of Escorted and Unescorted Temporary Absences



It should be noted that escorted TAs (the majority) have an extremely low "failure" rate (less than 0.1%) while UTAs result in a higher (but still low) "failure" rate of less than 1%, in the year 1989-91.

Percentage of Failures for Escorted and Unescorted Temporary Absences



Obviously, this shift in the type of TA, by reducing the number of the type that has the higher failure rate (UTAs) also contributes to the extremely low "failure" rate. Finally, it bears noting that the high number of TAs completed without incident can also be attributed to the high level of motivation of an inmate at this stage of his or her sentence. TAs represent the first time a prisoner is permitted to taste even a small slice of life outside the institution, and as a result, few do anything to risk its loss. Moreover, failure on a TA usually jeopardizes future assessments on "releasability" and few will risk being denied further TAs, or, more importantly, day or full parole. Again, the statistics bear this out. Although "failure" rates for TAs are extremely low, they are higher when offenders move on to other forms of conditional release. In 1989, a Parole Board follow-up study of releases found that, after five years, 25.4% released on full parole and 45.5% of those released on mandatory supervision had been returned to custody before the end of their sentence (warrant expiry date). In addition, during the follow-up period another 6.4% of the former parolees and 17.4% of those released on mandatory supervision were returned to custody with a new offence after the warrant expiry date (Solicitor General Canada, 1990).

V: Is lack of failure a success?

Notwithstanding the very positive numbers outlined in the previous Section, the panel finds it impossible to advise whether or not TAs are successful, not simply in having an offender return to the institution from that particular pass, but in actually gaining skills and responsibility to permit eventual successful reintegration as a law-abiding citizen.

No data exists that permits such an examination. For example, the data to compare an individual's record of types and frequency of TAs to his or her eventual success in the community, is simply not recorded.

RECOMMENDATION #5

That the data base be modified to provide for the collection of information that will permit analysis to establish the effect of TAs on an offender's long term recidivism.

VI: Are TAs cost-effective?

Finally, the panel supports better data gathering, to allow sensible cost and resource allocation decisions to be made on what programs and approaches are most effective and should be expanded. These could then be compared to those which are of relatively less effect in assisting an offender to be safely integrated into the community, with the minimum risk of reoffending. As well, cost savings can be

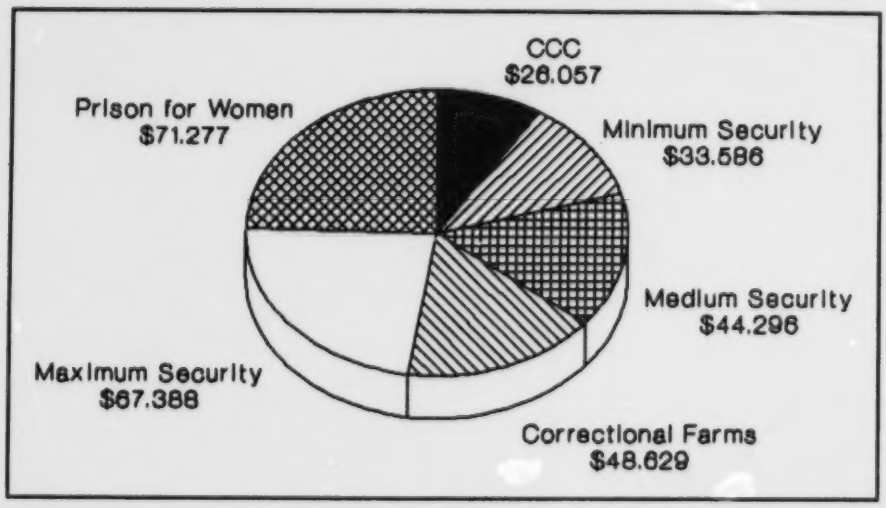
realized if TAs accelerate the movement of offenders from incarceration to the community.

The CSC publication entitled "Basic Facts about Corrections in Canada 1991" shows, at p. 51, the average annual cost of keeping an inmate in a federal penitentiary as $51,047 for 1989-90. These costs varied with the type of facility in which the offender was housed, as shown below, and reflected only the costs such as salaries, programs, security, health care and costs associated with the maintenance of the facility, and not administration, parole or other "soft" costs.

The average annual cost of incarceration by security level - 1989-90:

Security Level	Number of offenders	Average annual cost per offender
Maximum Security	3,632	$67,388
Prison for Women	122	$71,277
Medium Security	6,180	$44,296
Minimum Security	681	$33,586
Correctional Farms	525	$48,629
CCC	277	$26,057
Total	11,416*	$51,047**

* Does not include offenders on leave, at large, etc.
** Community Correctional Centres (CCC) primarily house offenders on day parole and are designated as minimum security institutions. The average annual cost per offender includes those costs associated with the running of the institution only and does not include parole-related costs, staff training or headquarters costs.



CSC Cost of Maintaining Offenders, 1989-90.
(Source: CSC - Basic Facts about Corrections in Canada, 1991)

In comparison, the cost of supervising an offender on parole or mandatory supervision was, in the same period, given as $7,916.00, although the basis on which that figure was calculated is not set out.

No cost figures could be produced that set out the cost of a single temporary absence, or even of all TAs granted. For example, although some institutions have one person who is trained and functions as "the escort", it is unclear how many CSC person hours were dedicated to providing either security or "resocialization" escorts for temporary absences. Some institutions, particularly the minimum security institutions, have a full-time TA Clerk to process all the applications and permits, but again, no cost figures were available for these "indirect" costs.

The panel did learn that the direct cost of TAs was generally very low; the inmate is expected to bear the direct costs of an absence, such as meals, admission, transportation and lodging. In fact, we heard that some inmates do not apply for the temporary absences because they cannot afford the attendant costs. CSC attempts to keep costs of social and recreational outings within the price range of the average inmate, particularly since such outings are intended to educate an inmate about leisure activities within his price range after release. Occasionally, however, some inmates have sufficient resources to afford more, or institutions are the beneficiaries of donated tickets, passes and the like.

CSC pays direct costs only when an inmate's financial circumstances cannot support the costs of an absence granted for compassionate reasons: for want of a bus ticket, an inmate will not be denied attendance at his/her mother's funeral, for example. The table below was provided to the panel by CSC, setting out "direct" costs expended from 1988 to 1991. These expenditures are modest, indeed.

TEMPORARY ABSENCE EXPENDITURES

Region	1990/91	1989/90	1988/89
Atlantic	27,922	17,361	12,953
Quebec	56,668	100,111	37,246
Ontario	4,472	4,974	3,114
Prairie	3,137	3,338	3,178
Pacific	4,341	3,078	1,699
	96,540	128,862	58,190

(Source: CSC Note, December 2, 1992)

RECOMMENDATION #6

That a data base be designed and maintained that collects information on the cost of TAs, and would permit cost-benefit analyses of TAs, in relation to recidivism rates.

B. HOW ARE TAs DEFINED AND USED?

I. What does the terminology mean?

The panel observed that a variety of overlapping and sometimes confusing terminology is used to describe the types and purposes of TAs. This lack of precision complicates the development of a common understanding of the primary objectives of the TA program, and how it should be administered. There are, for example, significant variations between Regions in the rate with which TAs are granted (during 1990-91, Quebec Region with 26.9% of the offender population granted only 18.6% of all TAs while British Columbia with 13.6% of the offender population granted 33% of all TAs that year).

In the current legislation both the Penitentiary and Parole Acts define only three purposes for TAs:

- medical;
- humanitarian; and
- rehabilitation.

Parole Board policy re-defines these purposes as:

- medical;
- Humanitarian "A" (compassionate);
- Humanitarian "B" (family and community contact); and
- Humanitarian "C" (administrative).

CSC follows the same categorization as NPB but often uses different terminology:

- medical;
- compassionate (or humanitarian);
- family and community contact (or resocialization or socialization); and
- administrative.

It is of interest to note that the administrative category is not specifically authorized by statute although the validity of many of its uses is hard to deny (e.g., attendance at court, to accommodate release dates that would fall during a weekend and similar unforeseen matters that do not or cannot be included in a correctional plan).

Needless to say, this confusion of terminology also makes efficient data capture very difficult and statistical reliability open to question and precludes meaningful analysis.

II. Will Bill C-36 clarify the terminology?

Proposed legislation in Bill C-36 attempts to clarify the current situation by better differentiating between the various purposes of TAs by setting out six types:

- medical
- administrative
- community service

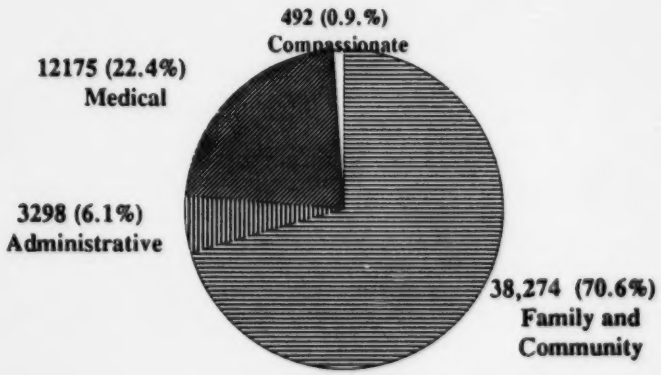
- socialization
- personal development
- humanitarian

This new structure holds some promise of clarifying the purposes and uses of TAs. However, without better definition and description of each category than is found in Bill C-36 confusion could in fact be exacerbated. It is not clear, for example, what are the proper limits of humanitarian (i.e., compassionate) or administrative TAs in comparison to those granted for socialization or personal development purposes. Moreover, at the present time the NPB uses the term "humanitarian" to describe all TAs except those granted for medical reasons. Without careful redefinition, using these same terms with somewhat different meanings will import and possibly worsen the lack of clarity that now exists.

Certain "community service" and "personal development" activities would today be covered by TAs granted for "rehabilitative" purposes ("Humanitarian 'B'" in NPB terms and "resocialization" in those of CSC). However, under the Bill C-36 provisions, TAs for these purposes could be granted for significantly lengthier periods of release, and therefore are clearly meant to be different than those granted under the current regime. These differences must be set out more clearly if TAs granted under the new legislation are to be understood, implemented and monitored in a consistent fashion.

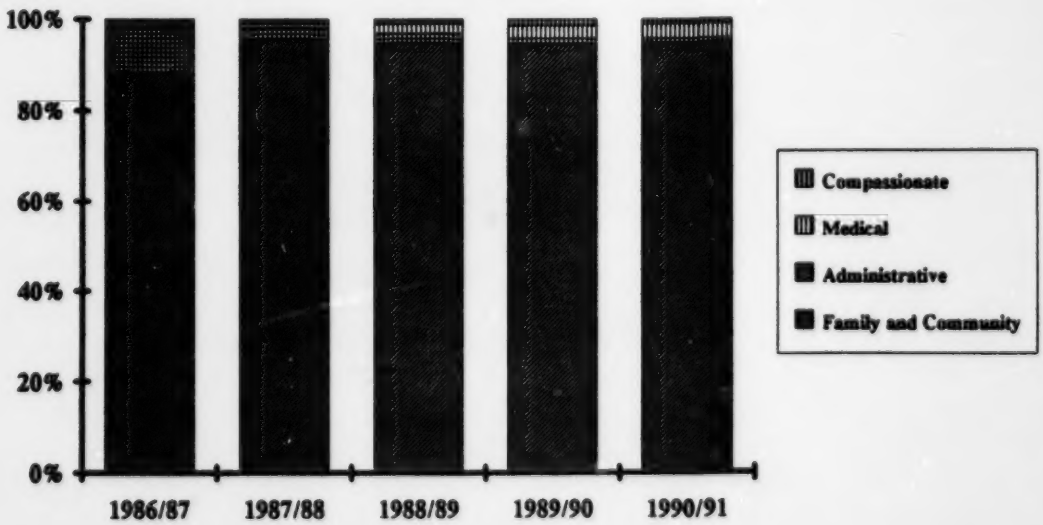
The term "socialization" is also problematic in that it currently is used in such an inclusive fashion to appear to be a catch-all category that is almost meaningless for policy or program evaluation purposes. As displayed in the following charts, over 70% of all TAs are for socialization purposes ("family and community contact") and about 95% of all UTAs are for this purpose.

Reasons for Temporary Absences*



*Average percentages over 5 years (1986/87-1990/91)

Relative Percentage of Reasons for Unescorted Temporary Absences



This single category may include a wide variety of disparate activities such as attending a therapy program, a weekend family visit, a shopping trip, or bowling. Arguably these and the many other activities covered by this category serve somewhat different purposes and are of different value in achieving the objectives of the correctional plan in specific cases. More differentiation between the purposes that these activities serve would be desirable for evaluating the effectiveness of both individual TAs and the TA program in general.

At the very least, the category of "socialization" TAs should be broken into its major constituent parts: family contact and community contact. The latter component might be broken down yet further into activities that are recreational and those where the objective is simply association with the free community - the latter being closer to the apparent meaning of the term "socialization".

Activities that are considered rehabilitative in the broadest meaning of that term (education, employment, social skills) might be included in a separate category as well, unless clearly included under the category of "personal development". However, the panel has concerns that "personal development" is so vague as to be unhelpful, and so broad as to be open to confusion and misuse.

III. How can Bill C-36 definitions be improved?

The following terminology, if used in the legislation, might provide better definition of the purposes of TAs:

- medical
- compassionate
- administrative
- community service
- rehabilitative
- therapeutic
- family contact
- community contact

Definitions should also be included in Bill C-36 itself or its Regulations along the following lines:

Medical:
To undergo medical procedures that cannot be provided in the institution. In emergency situations where no assessment of risk is possible a security escort should always be utilized. Where the medical need is foreseen and where an assessment of risk has been undertaken and remains valid, the appropriate level of escort should be utilized.

Compassionate:
To attend to unforeseen events which have befallen members of the immediate family such as a serious accident or illness, a death, or other family crisis.

Administrative:

To attend to unforeseen but essential business and legal matters and for purposes related to administration of the sentence (i.e., to attend judicial proceedings where it is not by order of the court, to sign legal documents or to accommodate release dates which fall during a weekend or statutory holiday).

Community Service:

To undertake voluntary activity at the request of or in collaboration with an outside non-profit community institution, organization or agency aimed at assisting or benefiting that entity and/or the broader community.

Therapeutic:

To participate in specific treatment activities aimed at improving psychological health and social adjustment with the goal of reducing criminogenic factors and risk (i.e., Alcoholics Anonymous, Substance Abuse Treatment program, Sex Offender Treatment program, Family Violence counselling).

Rehabilitative:

To participate in activities of a general rehabilitative character such as the development of work skills and improving educational level with the goal of better equipping offenders to adopt a law-abiding lifestyle (i.e., general or specialized education, technical training, etc.).

Family contact:

To maintain and strengthen family ties as a support while in custody and as a resource upon release.

Community Contact:
To associate with members of the general community in a range of every-day activities such as shopping, recreational, arts and cultural pursuits, with the goal of providing appropriate models for behaviour and equipping offenders with the social and leisure skills to maintain a law-abiding lifestyle.

IV. What levels of security and supervision should be assigned?

Adding to the confusion is the sometimes interchangeable use of some terms to describe a type of escort as well as a type of TA. In Commissioner's Directives 790 and 545, escorts are described simply as:

- security, or
- resocialization.

However, the latter term is also used to describe the level of supervision by an escort even where the TA may not itself be a "resocialization" TA.

Therefore, the type of person acting as escort for any of the foregoing activities should be specified more clearly as:

security: a CSC staff member or peace officer trained as a security escort;

non-security: a CSC staff member who may or may not have security training;

community volunteer: anyone screened and trained by CSC for this purpose.

Furthermore, the panel suggests that the type of security or supervision to be provided during a TA should be classified as follows:

escorted: a) security restraints mandatory,
b) security restraints optional,
c) non-security,
d) community volunteer;

accompanied: the escort is not required to remain with the offender at all times; normally used on group absences;

unescorted - supervised: the offender must report to a CSC or contract supervisor during the absence as directed;

unescorted: the offender is solely responsible for his or her conduct and return from the TA on time.

RECOMMENDATION #7

That Bill C-36 and the Regulations thereto define the various types of TAs by incorporating a statement of the purposes for which the TAs may be granted that is sufficient to make clear the differences in the approved purposes, and to allow the collection of data to permit evaluation of the program.

The same terminology should then be used by both CSC and NPB in Regulations and policy that supplement the statute.

RECOMMENDATION #8

That the levels of supervision and type of escort as outlined by the panel be set out in clear terms on each TA permit that is approved.

RECOMMENDATION #9

That no matter the value of a particular TA to the rehabilitation of an offender, protection of the public and the risk posed to the community by that offender must always be the highest priority and the most important criteria to be considered by the decision-maker.

C. HOW IS RISK MANAGED?

I. How well is risk addressed in decision-making?

The panel heard widespread agreement that TAs should fit within the framework of an individualized correctional plan for each offender. Nor would anyone disagree that TAs should be used only when the risk is acceptable (i.e., it is low and/or can be controlled), for authorized purposes, and when they will help achieve the objectives of the offender's correctional plan. In the panel's view, this is clearly the right

order: risk is the first consideration, achievement of treatment objectives must remain secondary.

However, the panel had reason to conclude that the paramountcy of risk - a paramountcy that is to be legislated by inclusion in Bill C-36 (Sections 4(a) and 101(a)) - was not always being given sufficient emphasis in correctional planning and TA decision-making. Moreover, it was not always evident that there was a connection between an over-arching correctional plan and individual TA decisions. In a few cases of those that the panel observed being presented for decision to institutional TA Boards, there was virtually no mention of elementary indicators of risk such as the nature of the admitting offence, criminal history, length of sentence, or time served. Nor was there, in many cases, reference made to long-term correctional objectives and how the TA under consideration could contribute to them.

In fairness to the TA Boards of which the panel is critical, it may be that those participating felt it redundant to discuss many of these factors amongst officials who knew the offenders well and had reviewed their cases on paper in preparation for the Board. Nonetheless, in a few cases it was obvious that the offender was not well known to all present and critical information was not immediately at hand. Seldom if ever were the long term objectives of the case discussed in relation to the TA under consideration.

II. Do eligibility dates improperly influence decision-making?

The reason for some TA applications was given as "...to develop credibility for day parole...". This struck the panel as contrary to the principles set out earlier in this Section. Surely the objective of TAs should not be simply to reach the next step of the conditional release process.

The panel was advised that information as to the eligibility dates for privileges such as early release in the form of temporary absence, day parole, full parole and mandatory supervision are provided to the offender soon after entering into the correctional system. This information coming at the early stages of incarceration must raise expectations in the minds of both the inmate and his or her keeper, the expectation being the consideration of release dates as an automatic right as opposed to a privilege to be considered on an individual case by case basis.

It is not surprising that activities meant to be privileges such as "earned" remission over time tend to become mandatory or a right not to be taken away. The concept of "earned remission" has been converted to an almost automatic right, which leads to the release of an offender at 2/3 of his or her judicially sanctioned sentence unless CSC and NPB satisfy the onus of having him detained. Even then, the legislation provides for "one-chance" mandatory supervision.

In summary, the panel had the impression that the inevitability of release and the presumed inevitability of early release sometimes had the effect of creating a "release bias" in the minds of case managers, therapists and decision-makers. Particularly, the panel was told that the automatic establishment of eligibility dates for conditional release creates a high degree of pressure on correctional officials to prepare offenders for release when the custodial portion of the sentence is relatively short. In such circumstances modest progress in a treatment program or the relative merits of one form of release over another may come to be seen as paramount rather than a consideration of the absolute level of risk in both the short and long term. A bias towards release can confound the best risk assessment, treatment and correctional planning process that can be devised.

We need to remember that if an inmate has an 80% risk of violently reoffending, and treatment halves it, it is still a 40% risk.
(A Forensic Psychologist)

III. Does an offender's security level improperly influence decision-making?

A good inmate does not necessarily make a good citizen.
(A Warden)

The panel was introduced to a new term, "cascading", which is used to indicate moving an inmate from one level of security to another. Within CSC there are maximum, medium and minimum security levels with certain institutions containing only one level while others may contain two or more. These latter are

classed as multi-level. It is fairly common during the term of sentence for an individual to be reclassified in terms of "institutional" risk and moved up or down the scale. Indeed, inmates have a right to request reclassification. The majority of movement is, however, downward, hence the term "cascading".

It is common to find inmates serving sentences of varying lengths in the same facility, because security classifications are based on reviews of an inmate's institutional risk and program needs. In the initial stages of incarceration, assessments are conducted to determine initial or direct placement.

Correctional programs are also developed and arrangements made for participation which could lead to treatment as well. It should also be recognized that the lower the level of institutional risk and therefore security classification, the better the opportunity for temporary absence in terms of availability, frequency and duration. The Service must be mindful that an inmate's "institutional" risk classification and placement due to program availability cannot override the community risk factor when considering temporary absence.

That having been said, it is also important to state that the panel was impressed with the professionalism, dedication and expertise that exists within the CSC and NPB. CSC's procedures for assessment of cases, correctional planning and implementing rehabilitative programs are competent and progressive. Both CSC and the NPB are constantly exploring ways to improve their practices and

techniques. However, as will be discussed later, they need not only to assess long-term risk more effectively (as they are trying to do) particularly with violent and sexual offenders, but they must also consider high-risk categories more thoroughly when granting TAs. Since TAs clearly do lead to other forms of release, they should be seen in this light, and not be viewed merely in terms of the probability of success for a particular TA.

It is also important to ensure that any decisions taken on early release recognize the public's concern regarding crime and the public interest in its subsequent punishment, as being fundamental to the reputation of the criminal justice system. Simply stated, the system must operate in a way to engender faith in the system, by ensuring the first principle is the protection of the public.

The panel recognizes that sentence lengths are today determined without input from CSC as to what length of time would be necessary and desirable for appropriate treatment of an offender's risk. Until the work of the Sentencing Commission is brought forward and acted upon, no fundamental change is possible. In the interim, however, the panel has made Recommendations 12, 28 and particularly 22 in an attempt to better link sentencing to risk reduction.

Temporary absences should be driven by offender readiness, not impending dates.

IV. Do escort provisions reduce risk?

In order to reduce risk, a security escort is assigned to those offenders who are granted TAs, who pose the greatest risk. In addition, they are assigned to high risk offenders who receive TAs for non-discretionary purposes such as emergency medical treatment.

Those offenders who pose the greatest risk are permitted TAs only with a security escort. A security escort is described as an assigned and trained correctional officer. The panel is concerned that escapes from escorts, whether security escorts or otherwise, while being small in number in relation to the total of escorted absences, have created a very real risk in the community.

The escapes from escorts during the period 1987 to 1991 are reported by CSC as follows:

	1987-1991	91/04/01 to 91/11/30
Maximum Security	15	2 - 17
Medium Security	46	10 - 56
Minimum Security	31	2 - 33
Total	92	14 106

(Source: CSC Note, "Institutional Operations", 1991.12.09)

The following is taken from the CSC Commissioner's Directive #545 entitled Escorts, dated 90/02/01:

Policy Objective

1. To ensure the protection of the public by escorting inmates in a safe and secure manner.

Security Measures

2. It is important to bear in mind that all inmates under escort present a potential escape risk. Therefore security measures shall take into account the potential escape risk posed by each inmate and shall be sufficient to ensure safe and secure custody.

The escort can be conducted with or without restraints to the degree deemed appropriate by CSC and in a manner as described in the Security Manual.

Returning to the Commissioner's Directive #545:

Training and Briefing of Escorting Officers

6. Members of the Service shall be eligible to perform the duties of an escorting officer only after having received training in escort policy and procedures.

The panel reviewed the training manual provided by CSC entitled Correctional Officer Training Program Module 39. The course training standard, teaching aids and handouts cover a wide range of information which is allocated .5 day duration. Given the importance of this activity in terms of risk to the public safety and that of the officer, it is the view of the panel that this Training Module should be reviewed by the staff training personnel to determine if the training objective is being properly met or requires additional training time being allocated.

RECOMMENDATION #10

That CSC review the sufficiency of the training of Security Escorts.

The Escort Briefing Form CSC/SEC 753 was also reviewed by the panel and was found to be very thorough and concise in outlining the responsibilities of the escort.

The escorting of all offenders of all levels of risk, particularly those of high risk must never become routine, as each and every escort is a challenge to the Correctional Service that must be met in order to protect the community from risks.

V. How do CSC and NPB view the Correctional Plan?

Although CSC's ability to assess offenders and plan individualized long-term correctional programs has had significant recent improvements, the panel was advised by the NPB that the Board was not always prepared to adopt the CSC-developed plan once the offender reached eligibility for parole. Moreover, in cases where a series of ETAs and perhaps UTAs had already been granted by the Warden, pursuant to the institution's correctional plan, the Board then found it more difficult to rationalize a decision not to grant release based on its own assessment of risk. Conversely, the Board feels itself in a dilemma, as it has been consistent in saying it could not endorse a correctional plan early in a sentence since to do so might imply a pre-commitment to release. This in turn

presents a dilemma for CSC: it cannot ensure NPB support for the correctional plans it develops, while NPB complains that these plans do not take into account the views of the Board.

RECOMMENDATION #11

That when considering applications for TAs the absolute level of risk over the long term should be considered. Where there is uncertainty that a high level of risk is or can be reduced sufficiently for further conditional releases of longer duration, the TA should not be granted, rather than encourage expectations of further releases. This is particularly applicable to cases of violent, repeat and sex offenders.

RECOMMENDATION #12

That the Parole Board and CSC should develop a process to harmonize their views on correctional plans in certain types of cases, particularly those posing the highest risk. CSC should seek the views of the Board with regard to the viability of the correctional plans CSC prepares for the offender, in those cases of high risk, violent, repeat and sex offenders.

D. ARE TAs ADEQUATELY ADMINISTERED?

I. Have standards been maintained?

The panel has heard from interested parties within the justice system as well as from citizen

groups and victim advocates that many of the problems surrounding TAs are not linked to the program itself, but to the non-compliance of those responsible for its administration. It is worthy to note that past enquiries into sensational incidents stemming from failed TAs support this conclusion. The panel examined a recent draft report prepared by the Audit and Investigations Sector of CSC, numbered as #378-1-040 and dated January, 1992. (This report is a follow-up to Internal Audit Report 378-1-026 conducted in late 1990.) The following is an extract from #378-1-040:

> In the autumn of 1990, the Audit and Investigations Sector conducted an audit of the temporary absence program in all regions. Institutions and parole offices were visited in each, as were all regional offices of the National Parole Board. The audit team's overall impression of CSC's temporary absence program was positive. While there had previously been a number of sensational incidents related to TAs, it must be noted that these were truly the exception, not the rule. The audit team found that there was strong support throughout CSC for the program and general agreement on its objectives. Indeed, there was a broad commitment to the policy objectives for TAs as stated in CD 790. One of the strengths of the program was that all institutions visited had in place a formal board to review and make recommendations on TA applications. In addition, applications for TAs were generally processed in an expeditious fashion.
>
> Although the audit team considered that the TA program was generally working well, a number of deficiencies were noted at the time of the 1990 audit, including clerical/administrative inconsistencies and difficulties at some institutions with respect to the processing of TA's. In terms of addressing the specific deficiencies noted in the audit, the audit team formulated the following recommendations:

RECOMMENDATION #1
That the regions reassess the level of participation of the Correctional Officer II in the Temporary Absence process.

RECOMMENDATION #2

That the regions ensure that Temporary Absence decisions are shared in writing with inmates as per CSC policy.

RECOMMENDATION #3

Regions should ensure that institutions improve their practices pertaining to the notification of UTA releases to supervising parole offices.

RECOMMENDATION #4

Regions should ensure that an up to date photograph and Duty Officer Standard Profile be distributed to the supervising office in all cases of inmates released on UTA programs.

RECOMMENDATION #5

That all regions seriously consider the use and benefit of citizen escort programs.

RECOMMENDATION #6

That regions review their policies and practices to ensure that briefings of CSC and citizen escorts are comprehensive.

RECOMMENDATION #7

That regions ensure that there is, at their institutions, congruence between policy and practice with respect to degree of discretion in the use of restraint equipment on temporary absence.

RECOMMENDATION #8

That regions improve their practices in terms of temporary absence supervision and reporting.A follow-up to the Temporary Absence Program audit was requested in mid December 1991. The purpose of this follow-up was to review any corrective action taken on the 1990 audit's eight recommendations. The on-site portion of the follow-up which was conducted

between January 13 and 24, 1992, visited institutions and parole offices in all five regions. Staff from the Audit and Investigations Sector were assisted by regional staff during these on-site visits.

The selection of the sites visited for this follow up was determined through a review of the statistical information of UTAs for the months of October to December 1991 maintained by the Research and Statistics Branch. The parole offices with the greatest numbers of UTA's in their areas were selected in the final sample of sites for this follow up. Furthermore, attention was placed on attempting to prevent the same inmate from being included more than once in the sample of UTAs studied.

A methodological issue for consideration in the 1990 audit was the 10 day notification time frame used to analyze the data collected. Although no national standard was in effect at the time of the 1990 audit, the 10 day notification was generally perceived to be reasonable. However, subsequently CSC adopted a national standard with respect to UTA notification, which requires five days notification for an unsupervised UTA and 10 days for a supervised UTA. This policy, dated September 30, 1991, did not reach the operational units until shortly before this follow up commenced. In view of this, the results had to be analyzed against the most practical yet feasible available standard, that being notification prior to the commencement of the UTA. In consideration of this, the audit team selected "up to the day prior" to the commencement of the UTA as constituting the definition of on-time notification. However, since the five and ten day national notification standard is now in effect, the audit team also analyzed the data as per this policy. Furthermore, problems were also encountered during the follow-up with respect to the lack of TA documentation at the parole offices and lack of such a policy which frequently served to frustrate the collection of data.

The audit of the Temporary Absence Program conducted in 1990 found that although the program itself was working well, significant action was being called for to address improvements. The above noted findings with respect to the action taken on the eight recommendations of the 1990 audit, indicate

that improvements have been made since the audit. Although more still needs to be done with respect to the recommendations, the other concerns revealed by this follow-up to the audit also deserve to be given attention. These concerns are as follows:

i) the lack of information or the ad hoc methods of maintaining information in many parole offices and institutions with respect to TAs, results from a lack of a registered file bank for the TA program and consequently a problem monitoring the program;

ii) the lack of a definition of what constitutes a UTA notification;

iii) the TA permit [form] needs to be revised to properly reflect factors such as supervision requirements, reporting office and emergency contacts;

iv) the absence of supervision guidelines for UTAs serves to hamper the accountability of ensuring supervision is appropriate;

v) content guidelines for post UTA evaluation reports would assist in those situations where UTA reports are lacking in substance and/or detail;

vi) the current policy of five and ten days notification for supervised and unsupervised UTAs would warrant a review, considering the perception of operational staff to the effect that these are excessive time frames;

vii) the need for some post ETA evaluation reports should be reviewed in light of their usefulness.

With respect to the action taken to date on the eight recommendations of the 1990 audit, the audit team concluded that further action still needs to be taken to rectify the problems designed to be corrected by recommendations 1,2,3,4 and 8. At the same time the audit team wishes to note, with respect to recommendation 4 that:

a) as noted in the body of this report, the time may now be appropriate to review the necessity of having photographs on hand for all UTAs; as well as,

b) to review what technological improvements might be made with respect to transmitting photos electronically.

These two considerations may well serve to address a more sympathetic understanding with respect to the necessity and the utility which photographs have with respect to the UTA program.

In conclusion, the audit team would recommend that all of these concerns that were not corrected as per the 1990 audit and those identified during this follow-up, be carefully considered, actioned and re-audited in approximately six months time (i.e., late summer or early autumn 1992).

It is clear that certain portions of the temporary absence program policies and practices as identified in the autumn 1990 audit and addressed again in January 1992 require continued attention. The panel finds that the Audit findings and recommendations echo some of the concerns identified by the panel on its comparatively quick review. In light of our review of the detailed work of the audit, the panel finds no reason to disagree with the findings of the Audit and Investigations Sector as outlined above and therefore supports the recommendation that a further follow up audit be conducted in the Fall of 1992.

RECOMMENDATION #13

That an audit be conducted by CSC in the Fall of 1992 to follow-up on those matters identified in the January 1992 audit as requiring further action.

II. Do drugs in prison affect TAs?

The incidence of drugs in the offender population has always been a concern for corrections officials. Police officers will be quick to echo reports of the high incidence of drug use among the criminal element. Some reports indicate as high as 60 - 70% of all offenders entering the corrections system are substance abusers. In the past, drug interdiction has been hampered by a court ruling which had questioned and delayed the right of CSC to require mandatory urinalysis to check an inmate for drug use. As a result, CSC had difficulty proving an inmate was using drugs. The panel firmly believes that a practice that is illegal in the community should not be allowed to go unchallenged or flourish inside a correctional institution. In this regard the panel was told of a program of interdiction that commenced in the Fall of 1989 and involves a joint effort by the CSC and the RCMP. The project has achieved significant results in the amount of seizures, arrests and charges against both citizen visitors and inmates.

As a result, there is now a reported reluctance on the part of visitors to pursue drug-trafficking into penitentiaries due to the certainty that, if apprehended, their visiting privileges will be suspended. There is also now a reluctance on the part of many inmates to enter into "importing" drugs back to the prison when returning from temporary absence. This in turn has had the effect of increasing the number of assaults by the drug users and traffickers on the inside against those inmates who refuse to carry drugs back to the prison. The panel believes that these

pressures have resulted in the reduction of the number of temporary absences sought by some inmates, or granted by certain institutions. Another result of improving interdiction procedures has been the soliciting of model prisoners by the drug traffickers within the institution to become carriers under threat of violence thereby putting at risk their approved TA program.

The project has also resulted in joint training sessions between RCMP and CSC on searches and drug detection techniques all of which have raised CSC staff awareness and efficiencies. Despite physical searches, urinalysis and periods of quarantine for inmates suspected of carrying drugs, drugs are still a threat to the management of the institution, and to the good and welfare of the individual inmates. Illicit drugs in the institutions also detract from the probability of success of those offenders who are themselves attempting to break a substance addiction.

RECOMMENDATION #14

That the panel recommends that the joint efforts of the CSC and RCMP drug interdiction program continue to be given high priority and that this project be reported on annually to the Minister.

RECOMMENDATION #15

That CSC be supported in its attempts to ban drugs from penitentiaries, including mandatory urinalysis on the basis of reasonable grounds and the

establishment of policies for the revocation of, and disentitlement to TAs as a result of an inmate's importation of, trafficking in, and use of illicit drugs.

III. Does lack of escorts affect TAs?

The panel was alerted by Wardens with whom we met to the cost of providing security and non-security CSC staff as escorts for TAs. They attributed any reduction in the number of absences granted as partly due to staffing levels and the cost of overtime for correctional staff, and identified these issues as being constraints in future. The reduction in the number of TAs granted out of maximum and medium institutions may well be the result of tight budgets and staffing problems: offenders from those institutions would be much more likely to require an escort, or security escort, given their higher security classifications and presumed higher risk.

The majority of temporary absences (68%) occur from minimum institutions under a "resocialization" escort. In some cases a citizen volunteer is the escort. The panel supports more extensive use of citizen escorts, since a properly matched inmate with a citizen serving as escort is seen as a very simple and basic way to give examples to the offenders of community norms and law-abiding behaviour, while at the same time increasing the awareness of a citizen, and through that citizen, the community, about the correctional system. The panel believes this in turn

will lead to a greater understanding of, and confidence in, the correctional system.

Enhanced involvement of citizens as escorts would also be cost effective and allow scarce resources to be reallocated from escorts to programming and treatment especially of high risk inmates. Civilian escorts must meet criteria established by CSC and NPB to ensure that only properly motivated and well suited people will be accepted and trained.

Increased use of civilian escorts would be an excellent way to meet the needs of inmates who otherwise have qualified for TAs but who are having the opportunity delayed or denied due to lack of escorts. This concept may have a very useful application in the case of inmates with unique needs that can not be met in the normal process of assigning Correctional Service personnel as escorts. Moreover, it is critical that the public recognize that virtually every offender will be released back into the community, and that having a familiar and friendly face in that community might make the difference in that offender's ability to remain law-abiding. The public must be encouraged to take a part in ensuring its own safety, by assisting the work of corrections in this fashion. The experience of those presently involved in such programs, including Wardens, their staff and volunteers, have indicated the value of this effort.

RECOMMENDATION #16

That Wardens be encouraged to attract, train and support sufficient numbers of volunteer citizen escorts to assist in meeting the needs of their respective institution's TA program.

CHAPTER 6

ENTITLEMENT

A. SHOULD ANY CATEGORY OF OFFENDER BE DISENTITLED TO TAs?

The panel heard from a variety of groups with regard to the issue of what type of offender should be eligible for, and receive temporary absences.

I. Should Sex offenders be disentitled to TAs?

Particularly, there was concern with the fact that persons convicted of sex offences were released into the community on TAs. For example, in 1990-91, 934 of the 1603 inmates serving sentences for sex offences were granted a total of 6558 temporary absences. It bears noting that not one of those particular temporary absences resulted in a failure of the offender to return to the institution, or in new charges being laid, and that sex offenders receive fewer TAs than other offender groups (on a per capita basis). Notwithstanding these facts, the community and police perception still exists that this offender category as a whole represents an unacceptable risk, and therefore that few or no TAs should be granted to this offender category, on the basis of risk to the community.

II. Can risk be assessed and reduced?

As a result, the panel enquired extensively into the status of existing skills in diagnosing, assessing and treating sex offenders, all of which skills are being developed with an eye to being able to predict, and entirely remove, or at least reduce, the risk they present.

The panel found consensus on a number of bases amongst the psychiatrists and psychologists interviewed, all of whom were involved in assessing and treating sex offenders.

First, they agreed that the reason for which an offender is convicted does not necessarily or accurately reflect the nature of the deviance of the offender: for example, a conviction may be entered for the crime of break-and-enter, although a detailed review of the circumstances surrounding the crime leading to the conviction would make it clear that the true intent was sexual assault. Add to this the notorious level of under-reporting of sexual crimes, the difficulty in gathering sufficient evidence to support charges for the most serious crimes, and the results of plea-bargaining, and the danger of relying entirely on admitting offence at the institutions as a measure of dangerousness becomes clear.

Second, there is agreement that no reliance can be placed on length of a sentence as a measure of risk presented by an individual sex offender, due to sentence disparity. As well, during the course of the panel's review, two notorious cases in Ontario, where

serious sexual offenders received sentences so short as to place them in only provincial institutions, underscored this reality.

Third, general consensus existed with regard to the tremendous value of the many new assessment tools that have been developed in the very recent past and which continue to be developed, almost monthly.

Finally, all persons interviewed, whether victim or treating professional, agreed strongly on the need for comprehensive and individualized assessments of sex offenders as they entered federal penitentiaries, particularly since "sex offenders" cover crimes as diverse as indecent exposure, to paedophilia. Most particularly, the treating professionals described this individualized assessment as setting the stage for further assessments and treatment programs which in turn had to be particularly tailored to meet the needs of an individual offender. It is only through a formalized assessment and treatment program such as this that any decisions could be made on risk, "releasability", and "supervisability". Again, the panel heard, and was convinced, of the value in making correctional and release decisions on the basis of information about the offender, and not solely the offence, category, length of sentence or the inmate's address in the system (address meaning his institutional risk and placement at any maximum, medium, minimum or community-based correctional facility).

Specifically, the panel is greatly encouraged by the work being undertaken within CSC with regard to the

psychological assessment and treatment of sex offenders. Assessment procedures have been developed to determine not only what type of treatment program would be most effective for a particular individual, but also to identify those offenders who present the highest degree of risk to re-offend, notwithstanding treatment they may receive. Put differently, there is a growing body of knowledge regarding factors which are predictive of reoffence, and would allow the identification of offenders who have a psychological profile of the type that is now known to be a continued risk to the community, notwithstanding treatment.

> *We want to base policies on what we know about people, not what we guess about them.*
>
> *(A Psychologist)*

The following excerpt provides an excellent outline of the system:

> The factors used in the assessment are of two distinct kinds. First, there are four "empirical" factors. These assessments depend on the application of objective psychological tests or specific objective criteria in the determination of the level of risk. In addition, we have chosen the empirical factors on the basis of the research literature which indicates that the factor is predictive of reoffense among sexual offenders. These empirical factors are: offense history, criminal personality, deviant sexual arousal, and social competence.
>
> Second, there are three "subjective" factors. These assessments are subjective judgements made by the clinicians at the Warkworth Sexual Behaviour Clinic [WSBC] who have the most knowledge of the inmate's behaviour and performance in the treatment program. Most often, these judgements are discussed in the context of a case conference, and finalized

> through a process of discussion and accommodation. The three subjective factors are: motivation for treatment, degree of behaviour change achieved during treatment, and an overall assessment of the risk for reoffense.
>
> Finally, an overall level of risk is determined, usually in the context of a case conference, and always in the final instance by the director of the WSBC, with advice from WSBC staff, and considering all the other assessments of risk, both empirical and subjective. In determining a final overall risk level, greater weight is placed on the empirical factors than on the subjective factors. (Barbaree, undated.)

In each assessment of risk, the judgement is made on the basis of a five point rating scale, ranging from Low (1) through Moderate (3) to High (5).

The "History of Sexual Offending", "Criminal Personality", and "Deviant Sexual Arousal Factors" are assessed at pre-treatment. The subjective factors, together with the offender's "Social Competence", are assessed during treatment, and reported at post-treatment.

> As part of the contract between the Correctional Service of Canada and Queen's University which funds the Warkworth Sexual Behaviour Clinic, the clinic is required to conduct risk assessments on men completing the program of treatment. The risk assessments are reported in the final post-treatment report, and constitute an important source of information for case managers and the National Parole Board. (Barbaree, undated.)

It is important to remember, however, that this work is very new and that the entire area of prediction of risk is under rapid development. For example, just

two years after the Pepino Inquiry noted it had "seen little or no evidence to establish that treatment of sexual offenders is successful, or permanent", a report submitted by Dr. V. Quinsey to CSC in July 1990, stated:

> Relative to the number of sex offenders who are treated each year and the number of articles and books written about sex offender treatment, the evaluative outcome literature is astonishingly small. One is tempted to conclude that there are more authors with published opinions on the effectiveness of sex offender treatment than sex offenders in treatment outcome studies....
>
> ...it is not clear that the most effective forms of intervention have even been thought of yet. Future research must not only convincingly evaluate existing treatments but also lead to the development of new interventions.

The panel endorses this viewpoint wholeheartedly.

III. What more can CSC do?

It should also be remembered that although promising, meaningful research will require extensive follow-up, development of national standards to which both staff and contract professionals should adhere, staff and contract workers' training, and the creation of new computerized information systems to track sex offenders both during treatment, and after release.

In this regard the panel is aware that CSC has recently established a National Sex Offender Co-ordinating Committee, which is intended to play an active role in all aspects of planning and evaluating programs and services. The mandate of the Committee is to:

a) develop implementation plans for programs and services;
b) establish standards and an evaluative model for treatment programs, self-help groups and community relapse prevention services;
c) develop a protocol for intake, pre/post treatment and pre-release assessments;
d) establish an information base; and
e) prepare training packages and plans.

In addition, each of the five Regions within CSC has been requested to establish a Regional Committee with the same mandate as the National Committee.

The panel notes particularly the Front End Assessment pilot project in the Ontario Region is moving toward the establishment of a standardized assessment model, and a computerized information system to permit the tracking of an individual offender through treatment, conditional release and, hopefully, beyond warrant expiry date.

IV. What kind of information is required?

In addition to the assessment of those offenders convicted of sexual offences, preliminary assessment

should also search out details hinting at sexual deviance in those offenders sentenced for non-sexual crimes. Time and again, the panel had emphasized to it the necessity for detailed, timely, and reliable information about the offence, the offender, and his/her social and criminal antecedents including any juvenile offences. In this case, thorough, detailed police reports were singled out as extremely valuable sources of the type of information required to identify high risk offenders. Crown attorneys' reports can provide valuable information on evidence of third parties, and whether plea bargaining was involved. Victim impact statements and judge's reasons for sentence add data and dimension to the offender's profile. Liaisons with special police units such as Sexual Assault squads have also provided invaluable detail.

The panel has received in this regard unsolicited information from police officers, corrections officers, parole officers, and Parole Board members that Access to Information legislation is having a negative effect on public safety insofar as conditional release of offenders is concerned. Inmates have access to their files under this legislation, which has apparently led to some threats (either real or perceived) being made to justice systems personnel and/or their families because of negative comments placed on inmates' files. This may or may not cause reporting being subject to a "softening" of comments with the resultant effect of decreasing the utility of the information, which in turn could increase the chances of poor decisions, thereby increasing the level of risk to the public. It is important that access to

information by the individual inmate not be at the expense of the rights of the community to be protected.

RECOMMENDATION #17

That procedures be put in place to increase the accuracy and comprehensiveness of information in inmate files. In this regard, cross system information gathering and sharing projects should be reviewed and developed where required.

RECOMMENDATION #18

That all steps necessary be taken to establish access to detailed information of a federal offender's juvenile history, given that assessment is aided by information regarding the type, and age of onset of criminality or deviance.

RECOMMENDATION #19

That an offender's file information be used to establish a computerized information system to identify, and track, sex offenders in and through the correctional system.

RECOMMENDATION #20

That CSC and NPB develop a protocol to ensure the protection of the identity of persons who provide information pertinent to the inmate's file and good decision-making in order to avoid the "softening" of comments from witnesses, police, treating psychologists or staff members.

RECOMMENDATION #21

That CSC continue to develop, and widely implement an entry-level screening system to identify and classify newly-incarcerated offenders who require more detailed and extensive assessment, including phallometric testing and measurement of psychopathy, and direct those offenders to that assessment process.

V. Can sentences better reflect the offender's risk and needs?

Finally, the panel also heard from every source interviewed that sentencing disparities, even for sex offenders, led to not only wide variations in sentence lengths from Region to Region, but also from offender to offender, notwithstanding striking similarities in the offender's needs. Inadequate time to effectively treat a particular sex offender can be (and is) the result of a sentence passed in the absence of information about required treatment (and, conversely, some offenders are incarcerated much longer than their treatment needs alone would dictate). The panel believes an assessment to identify the level of risk and deviance presented by an offender, together with an outline of the treatment needed to address a particular offender's risk and deviances, would be invaluable information to a sentencing judge. Indeed at the moment many judges delay sentencing after a conviction is registered, to permit the preparation of a pre-sentence report that often contains a psychological assessment.

It would be valuable to ensure that the persons who will actually be responsible for assessment and treatment in the corrections system can provide this information to the sentencing judge. The panel therefore recommends exploration of a system to have presentence reports requested by a judge sentencing a sex offender (and, perhaps, a violent or repeat non-sex offender) prepared by, or in consultation with, the specialized front end (entry-level) and sex offender assessment systems presently in place and being further developed.

RECOMMENDATION #22

That CSC explore the possibility of a pilot project in co-operation with the courts, to provide input to pre-sentence reports for sex offenders or others who are identified as requiring specialized treatment during incarceration.

VI. How can risk best be addressed?

Both CSC and NPB have been driven to develop working procedures to deal with a flawed premise: that the length of sentence imposed by the courts accurately reflects the risk and needs presented by an offender.

One needs only to read the newspaper or scan the sheet in any correctional institution that sets out aggregate sentence and offence, to know that wide disparity exists between sentences for the same crime. Obviously, this disparity exists, in part, as a result of judicial recognition that no two people, and no two

crimes, can be exactly the same. Sentences are also intended to reflect public opprobrium for the particular offence, and the principles of general and specific deterrence.

It is indeed unfortunate that this panel and the whole review of the corrections legislation package, must be undertaken in the absence of the results of the sentencing reform initiative, and debate regarding sentencing principles and practices; many of the procedures adopted by the CSC and NPB are based on sentence lengths. For example, NPB delegated authority to Wardens for the granting of UTAs to any inmate serving a sentence of less than five years. The panel could find no reason why five years was chosen as a cut-off for this delegation. Moreover, we heard time and again that automatic eligibility dates for conditional release create pressure on CSC officials to have an offender ready to be released within a very short time. For example, an offender serving a three-year sentence is eligible for day parole and UTAs after six months, and full parole after one year. Clearly, little meaningful behavioral change can be accomplished in this time, if psychological or similar factors are at the base of that offender's criminal behaviour.

In addition, the length of an offender's sentence is considered, not unreasonably, by CSC in making decisions on when an inmate is accepted into an oversubscribed treatment program, when transferring to a different security classification, and in making a whole host of other decisions.

For all these reasons, the panel is firm in its conclusion that the arbitrary reliance on sentence length should be replaced with a process whereby decisions on treatment, security classification, eligibility for TAs and other decisions on offender management should be based on an assessment of risk of the individual offender. The tools are now at hand to allow these assessments to be made with more certainty than ever before. The goal of public safety demands that, to the extent CSC and NPB can muster, high risk offenders should be intensely treated and conditionally released only if their risk assessment safely permits, while low risk offenders can be streamed into an environment that is most conducive to addressing their particular needs. Perhaps too in this way, the Correctional Service can assist the debate on sentencing.

RECOMMENDATION #23

(1) (a) That offender assessments be standardized for CSC and contract testing, and that for those sex offenders who are assessed as highest risk and most deviant (whom the panel has termed "Red Card" cases), CSC should maintain and/or develop one or more specialized sex offender treatment programs for each Region.

(b) That any eligibility of "Red Card" offenders for TAs should be as follows:

1) for medical, compassionate and administrative reasons, with a security escort, at the discretion of the Warden;

2) for therapeutic reasons, with a security escort, at the discretion of the NPB;

3) For any other purpose related to treatment of the offender's high risk and high deviance and only at the discretion of the NPB, with appropriate recognition of the high risk nature of the offender being the primary consideration in the decision whether to grant, and in providing for escort;

(c) Upon post-treatment assessment that identifies changes in risk, a reclassification of risk may occur.

(2) (a) That for those sex offenders who are assessed as "Moderate Risk" (whom the panel has termed "Orange Card" cases), CSC should maintain and/or develop sufficient specialized sex offender programs to address their needs.

(b) Any eligibility of "Orange Card" offenders for TAs should be as follows:

1) for medical, compassionate, and administrative reasons, with a security escort, at the discretion of the Warden;

2) for other purposes, with escort provisions appropriate to the offender's risk, at the discretion of the NPB;

(c) Upon post-treatment assessment that identifies changes in risk, a reclassification of risk may occur.

(3) That for those offenders who are assessed as "Low Risk" (whom the panel has termed "Green Card" cases), CSC should maintain and/or develop sufficient programs to address identified offender needs. "Green Card" offenders would be eligible for any type of TAs, under appropriate escort provisions, at the discretion of the Warden.

RECOMMENDATION #24

That to ensure the most expeditious implementation of the above, and realization of the mandate of the National Sex Offender Coordinating Committee, a Co-ordinator of Sex Offender Programs within CSC should be appointed.

VII. Should repeat or dangerous (non-sex) offenders be disentitled to TAs?

A second group of offenders that is raising concern amongst the public is the "dangerous", "violent" or "repeat" offender, who is not a sexual offender. Many offenders within this category are now being identified and diagnosed as psychopaths.

> Given the cluster of traits that define the disorder -- impulsivity, callousness, egocentricity, selfishness, lack of guilt, empathy or remorse, and so forth, it should come as no surprise that psychopathy is implicated in a disproportionate amount of the serious repetitive crime and violence in our society. (Hare, undated.)

These traits that define psychopathy are compatible with (although not always leading to) a criminal life style. To again quote Hare, "Research with adjudicated criminals clearly indicates that psychopaths are indeed more criminally active than are other criminals throughout much of the lifespan." In addition, psychopaths are more likely than other inmates to be convicted of violent offences, and to reoffend violently. They also have been found to engage in a wider variety of criminal activities (termed criminal versatility) and abuse a greater range of substances than do other criminals. These background indices also have implications for "supervisability", since the evidence indicates that psychopaths' propensity for violence and aggression is maintained while in the institution.

It is only within the very recent past that clinicians have become aware of, and felt able to put some reliance on, testing procedures that have been shown to have good predictive validity in predicting criminal or violent behaviour. Of particular note is the work of Dr. Robert Hare of the University of British Columbia, and his Psychopathy Checklist (PCL). This work has demonstrated success in predicting the risk of reoffending at significantly higher levels of reliability than existing predictors, and even more importantly, on the basis of the characteristics of the individual offender him/herself, rather than simply of a group convicted of a particular offence.

Compelling evidence is best summarized in the following excerpt from "Psychopathy and Crime: A Review.

Serin, Peters, and Barbaree (1990) administered the PCL to 93 male inmates prior to release from a federal prison on unescorted temporary absence (UTA). Six (37.5%) of the 16 psychopaths in the study, defined by a Psychopathy Checklist (PCL) score greater than 31, violated the conditions of UTA, whereas none of the 16 nonpsychopaths, defined by a score less than 17, did so. Subsequently, 77 of the 93 inmates were released on parole; follow-up data were available for 74 of these inmates, including 11 psychopaths and 13 nonpsychopaths. The failure (recommittal) rate on parole was 27% for the entire sample, 7% for the nonpsychopaths, and 33% for the psychopaths. Moreover, the mean time to failure was significantly shorter for the psychopaths (8.0 months) than it was for the nonpsychopaths (14.6 months). The PCL predicted outcome better than did a combination of criminal-history and demographic variables, and several standard actuarial risk instruments, including The Base Expectancy Scale (Gottfredson & Bonds, 1961), The Recidivism Prediction Scale (Nuffield, 1982), and the Salient Factor Score (Hoffman & Beck, 1974).

In a 5-year follow-up of the Serin et al. (1990) recidivism study, Serin (1991) reported that the overall failure rate was 67% for the 81 criminals involved in the study, 38% for the nonpsychopaths and 85% for the psychopaths.

Psychopathy appears to be predictive not only of recidivism in general, but also of violent recidivism. In a study by Serin (1991) none of the nonpsychopaths, and 25% of the psychopaths, violently recidivated. Standard actuarial instruments were not predictive of violent re-offending.

(Hare et. al., forthcoming.)

A review of CSC statistics provides further support for the proposition that repeat offenders present a greater risk of recidivism: the data suggest that multiple term offenders may be at greater risk of failing a TA than other offenders.

Term of Incarceration for Offenders Receiving TAs

	Offenders Receiving TAs		Failed TAs		Offender Population (March 31,1991)	
Term Number	Percent	Number	Percent	Number	Percent	Number
1	61.0	4393	45.6	31	58.9	7071
2	17.5	1264	17.6	12	17.2	2063
3 or more	21.5	1548	36.8	25	24.1	2865
Total	100.0	7205	100.0	68	100.2	11989

One can measure the risk of recidivism better than five or ten years ago. It's still not perfect, but it's better than chance.
(A Forensic Psychologist)

It is clear that both sex offenders and psychopaths (who are more likely to be violent offenders, repeat offenders, or both) can now be identified and assessed as to future risk to reoffend with greater accuracy than in the past. As a result, the panel believes that individual offenders identified as high risk through a detailed assessment should be permitted temporary absences, either ETA or UTA, only under special conditions that reflect both their risk to the public of reoffending, and the likelihood that treatment is least or not at all effective with these offenders.

There will always be a certain number of offenders (about 7%) who will not benefit from treatment. We end up with a residue of guys who are angry at the system and at the doctors, and who will wait until warrant expiry date.
(A treating psychologist)

Indeed, it is individual inmates such as these that should be considered, early in their sentences, as possible detention cases pursuant to Bill C-67, enacted in 1986, and have developed for them a correctional plan which incorporates the high risk, high need factors of these individuals. Particularly, TAs should not be available to these individuals in the absence of a clear therapeutic base for such activity, and a link to an individualized offender risk management plan.

In this regard, the panel considers the risk of "high risk" psychopaths to be no different from that presented by "high risk" sex offenders. Therefore, they should also be considered "Red Card" cases, and be subjected to the same restrictions.

RECOMMENDATION #25

(1) That for non-sex offenders assessed as "High Risk" they be treated as "Red Card" cases, and the provisions of Recommendation #23 (1) regarding eligibility for TAs for those offenders apply.

(2) That for non-sex offenders assessed as "Moderate Risk" they be treated as "Orange Card" cases, and the provisions of Recommendation 23 (2) regarding eligibility for TAs for those offenders apply.

(3) That for non-sex offenders assessed as "Low Risk" they be treated as "Green Card" cases, and the provisions of Recommendation #23 (3) regarding eligibility for TAs for those offenders apply.

VIII. Should immigration status affect entitlement?

One of the issues put before the panel was the question of conditional release which includes temporary absence for inmates who are known to be in a questionable status relative to the immigration laws of Canada.

There is an increasing number of offenders in the system who entered Canada under conditions that place them within the scrutiny of the Department of Employment and Immigration. The debate is whether or not a sentenced offender of this type should be kept in Canada at the Canadian public's expense for the cost of incarceration for full sentence, and then dealt with on the immigration issue, or moved to the head of the line for determination as to immigration status, which may include a decision to deport. In order to prepare a sensible correctional plan, CSC staff must know whether an inmate is going to stay in the country, or not.

One view is that an offender should serve some time in custody in this country before being deported, so as to indicate a sanction on the behaviour in question.

The other view is that early determination of immigration status and action contemplated, particularly deportation, would meet the concerns of the Canadian public both in sanction (being deported) and cost-saving.

If no action is taken, the offender of questionable immigration status will eventually be back in the community on some form of early or conditional release, or on mandatory supervision or after warranty expiry date. The panel believes this issue should be further examined in consultation with Employment and Immigration Canada.

RECOMMENDATION #26

That CSC liaise with Employment and Immigration Canada to develop a protocol to expedite determination of status for federal inmates who are of questionable immigration status.

B. SHOULD ANY PARTICULAR CATEGORY OF OFFENDER RECEIVE SPECIAL CONSIDERATION?

I. Should TAs be granted to those serving life sentences?

The question has been raised regarding TAs for lofers (offenders sentenced to life imprisonment), and whether such absences are or should be an integral part of a correctional plan for these offenders, particularly given the nature of the offence that leads to a life sentence. A significant number are serving

sentences for murder. There is also a group of inmates whose sentences are "life", and whose numbers are steadily increasing due to convictions for murder, rape and other serious violent crime. Given the fact that Canada has the third highest rate of incarceration in the world, this trend can be expected to continue.

At present, lifers do receive escorted temporary absences under humanitarian, compassionate and administrative guidelines. Unescorted temporary absences are also available to some of these inmates subject only to NPB decisions.

A review of statistics on TAs as they relate to inmates serving time for murder indicates that this group is highly successful on temporary absence programs.

Major Admitting Offence for Offenders Receiving TAs

	Offenders Receiving TAs		Failed TAs		Offender Population (Mar.31, 1991)	
Major Offence	Percent	Number	Percent	Number	Percent	Number
Murder	10.7	758	2.9	2	13.1	1573
Sexual Offences	13.2	934	0.0	0	13.4	1603
Assault,Injury	13.9	985	5.9	4	14.9	1788
Theft, Robbery	26.0	1844	39.7	27	26.2	3136
Break & Enter	14.4	1025	30.9	21	14.6	1747
Attempt, Conspiracy	6.5	460	7.4	5	4.9	588
Drug Offences	10.0	707	5.9	4	8.1	972
Other	5.5	387	7.4	5	4.9	582
Total	100.2	7100	100.1	68	100.0	11989

It must be realized that most lifers will be released sometime prior to the end of their natural life, after a court ordered parole eligibility date or statutory judicial review. Therefore, some form of program or programs dealing with reintegration must be provided. As we gain more experience with the increasing number of such inmates, appropriate research and program development should be occurring.

Particularly, the research should establish the degree of risk presented by the individual lifer: virtually every person with whom the panel consulted, including Wardens, CSC staff, psychologists and victims advocates, agreed that some lifers, particularly some of those convicted of murder, present a very low risk of reoffending. Many were described as "filled with

remorse" and having committed their crime against the only person to whom they were ever a threat. Some were convicted of what were referred to as "situational crimes". Without exception, all Wardens interviewed spoke of a portion of lifers as being "solid", and a stabilizing influence within the institution. Moreover, long incarceration with no hope of relief from the effects of institutionalization can render some individuals incapable of successful reintegration into the community when release is eventually approved. This, clearly, does not serve public safety.

RECOMMENDATION #27

That a CSC/NPB Task Force be struck to examine and make recommendations on risk assessment of, and the appropriate role of TAs in programming for, lifers, and that in the interim, subject always to risk assessment, the existing release provisions prevail.

II. Should TAs granted to Aboriginal inmates be subject to special consideration?

It taught me the value of a life: it made me realize a good life was to be respected and that a life was not to be wasted.
(A Native inmate of Stony Mountain penitentiary, speaking of the value of an ETA granted to visit his dying grandfather.)

It was brought to the attention of the panel that Aboriginal inmates were less likely to receive temporary absences than non-Aboriginals. A review of statistical information was provided by CSC, which information was collected from offenders who had described themselves as either Native, Caucasian, or

"other" racial group. As a result of how these statistics were gathered and kept, the panel will use the term "Native" to ensure consistency with the data in reaching its conclusions. Native people represent 11.8% of the offender population and, everything being equal, could be expected to receive 11.8% of all TAs. In fact, as the table below indicates, they only receive 8.4% of group TAs, and 7.7% of single TAs.

TAs by Race and Type of TA

Type of TA				
	Group		Single	
Race	Percent	Number	Percent	Number
Caucasian	83.3	23619	85.9	20862
Native	8.4	2384	7.7	1868
Other	8.3	2354	6.5	1569
Total	100	28357	100.1	24299

Further analysis suggests that the lower rate of temporary absences granted to Natives may be the result of a more serious offence profile. Concerns have been raised however that criminal behaviour, police intervention, conviction rates and sentencing patterns, which in turn lead to a more serious offence profile, may in themselves be the result of a systemic disadvantage of Natives. Unfortunately, even the very general evaluation tool, the Statistical Information on

Recidivism (SIR) scale, used by CSC for predicting general reoffending, has not been validated for use in predicting whether in fact Native offenders are more or less likely to reoffend than others. It is impossible, therefore, to be definitive about the reasons behind the difference of rates at which TAs are granted.

Based on an analysis of "Major Admitting Offence" amongst Native peoples, 27% were serving sentences for crimes of assault or ones that cause injury and 18% were serving sentences for sexual offences. By comparison, 12% of Caucasians were serving sentences for assault and 13% for sexual offences. There is very little difference in the percentage of offenders in each racial group serving time for murder. Native people were much less likely than others to be serving time for drug offences. Those from other racial groups are more likely to be serving time for these offences.

Another method of measuring the seriousness of criminal behaviour is to look at the number of times an offender has been in the federal penitentiary system. In this regard, 15.5 % of Native people who had a temporary absence were serving their 4th or more term in a federal prison compared to 11.6% of Caucasian inmates. It would seem apparent that, at least insofar as these inmates are concerned, no meaningful intervention had been provided through previous incarceration.

Offenders Receiving TAs by Number of Terms in Federal Institutions and by Race

Race						
	Caucasian		Native		Other	
Number of Terms	Percent	Number	Percent	Number	Percent	Number
1	59.5	3591	57.9	380	79.2	315
2	18.5	1118	15.1	99	10.8	43
3	10.4	625	11.4	75	6.5	26
4 or more	11.6	701	15.5	102	3.5	14
Total	100.0	6035	99.9	656	100	398

The data also indicate that Native people receive larger percentages of compassionate and administrative TAs than their representation in the offender population, but receive lower numbers of TA's for family and community contact and for medical reasons.

One reason given for fewer temporary absences being granted to Natives for family and community contacts is the distance between the institution and the offender's home community, particularly in the West and Quebec. It is obvious that "distant" escorted absences impose high cost on the system for the correctional personnel involved, and likewise on the individual who must assume his/her own travel cost. Another reason given is that some Native inmates have

simply lost touch with their families: many were taken from their families at a young age and sent to residential schools; others left the reserve at a young age, and drifted to cities. Still others were no longer permitted by the Band Council or Chief to go back to their reserve, given their past offences.

This problem is now recognized within CSC and was reflected by the various representatives of the number of Native organizations with whom the panel consulted. The introduction of Native spirituality, and Native culture programs has assisted greatly in this regard, as they can be used to fill the void created by distance from home and family, or loss of contact with the Native languages, cultures and religious beliefs.

To quote the Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections 1990-91 Implementation Report:

> Traditional spiritual practice was the first aboriginal specific activity to systematically take place in federal institutions and it has retained the intense interest of inmates. The interest and support is as strong among aboriginal inmates who have had little or no contact with traditional spiritual practice as it is among those who have. The values, ethics and principles contained within traditional teachings have resulted in its recognition by the World Council of Churches as one of the 15 major religions of the world. Spirituality is fundamental to the cultures of aboriginal peoples and it would therefore be good corrections to foster aboriginal inmates' strong interest in it.

The Service is beginning to respond to the special needs of Natives and should be complimented on recent advances in developing specialized programs.

This issue is not resolved, however, and there needs to be continuing dialogue to seek further ways to enhance the special needs of Native offenders.

RECOMMENDATION #28

That CSC continue to develop and expand programs designed to support and strengthen Native spirituality and Native culture.

RECOMMENDATION #29

That CSC give special consideration to development of programs to establish and enhance an Aboriginal offender's ties with his or her family, extended family and home community.

RECOMMENDATION #30

That TAs for "therapeutic" purposes include, for Aboriginal offenders, participation in those spiritual and cultural ceremonies unique to Aboriginal peoples.

RECOMMENDATION #31

That Native Elders be accorded the status of other clergy by CSC, and that steps be taken to ensure appropriate access to an Elder by inmates of all institutions.

RECOMMENDATION #32

That any new programs or policies directed at Aboriginal offenders be developed by CSC in consultation with Elders and representatives of Native and Aboriginal agencies serving aboriginal offenders.

III. Should special consideration be given to TAs for Women offenders?

Another group of inmates which presented special needs with regard to TAs is the approximately 300 federally sentenced women. Data and research show that federally sentenced women are a diverse group with a wide range of multifaceted needs. They tend to come from disadvantaged backgrounds, and Aboriginal women offenders are more disadvantaged as a group than other women serving federal sentences. A 1989 survey of federally sentenced women discovered that, in 1989, 82% of the women in Prison for Women had been physically or sexually abused.

Many federally sentenced women have committed very serious crimes. The 1990 Report of the Task Force on Federally Sentenced Women found that 39% had been convicted of murder or manslaughter, 27% for robbery and other less violent offences, and 33% for non-violent offences. It is to be noted, however, that many of the murder and manslaughter convictions were registered before the acceptance by the Courts of the "battered wife syndrome" as a defense.

At the same time, and in contrast to male offenders, almost half of federally sentenced women are not repeat offenders. Forty-one percent of the women are first offenders with no previous convictions, and 50% have never been in prison before. Notwithstanding the fact that for so many, the current sentence constituted their first incarceration, more than 50% were serving sentences over five years, 22% between five and nine years, and 29% ten years or more. A full 20% were serving life sentences.

However, it was also generally accepted that, although virtually all federally sentenced women are "high need", this characteristic is unrelated to sentence length or nature of offence: a large number of these women are not a danger to others and their escape and walkaway rate is lower relative to males. The risk they present is much more often to themselves than to the public. It is for this reason, therefore, that commission after task force after Committee has concluded that women are held in "over-secure" environments, and that the Prison for Women was termed by a 1977 Parliamentary Sub-Committee "unfit for bears, much less women".

Unfortunately, there is little research and few assessment tools for predicting risk comparable to those available for male offenders. Therefore, no classification of women offenders into "High, Moderate and Low" risk categories is possible at this time. The protection of the public, however, dictates that those offenders assessed to present a danger to the public be subject to special restrictions with regard to temporary absences. Those who are not dangerous,

however, should have their special needs recognized and met in a variety of ways, including TAs.

One theme that was repeated in all the information gathered about women inmates was their need to feel connected to other human beings. For most women, contact with their children is crucial: about 2/3 of federal women inmates have children, many of whom are young. Particularly, many of these women were single mothers who had been the sole caregiver for their children until incarceration. From time to time, children are born to women serving a federal sentence. For those without children as part of their families, the need remains strong to maintain contact with their families.

The final fact that bears on TAs for women is the small numbers of federally sentenced women: because so few women are sentenced to penitentiary, few facilities have been provided for them. In the past, only Prison for Women (P4W) has been available, which, being located in Kingston, Ontario, removed most inmates from their home community, their provinces and their regions. Women's other option was to remain in their home provinces under Exchange of Service Agreements, which many chose in order to maintain more regular contact with their children. Unfortunately, the panel learned, some of these provincial facilities cannot accommodate all federally sentenced women who wish to remain in their province. As well, they provide little or no programming, and are not geared, physically or operationally, to deal with the women serving anything other than a short, provincial sentence.

Notwithstanding their relatively low risk, women inmates receive fewer TAs for certain purposes, especially family contact, than their low risk and heavy parental responsibilities would suggest. Moreover, women have fewer options to ease their transition to their community on release, because of the great distances involved in travelling to, and the small numbers of, community-based facilities serving women. Therefore, fewer TAs are granted for this purpose. In some cases, therefore, an offender who is a candidate for conditional release may have to choose between going to a community which is not near her home, or continuing incarceration. Clearly, the woman is not served, the safety of the public is not served, and justice is not served.

The panel therefore welcomes the announcement by the Solicitor General of the closing of P4W, and the opening of regional facilities, to permit women to serve their sentences closer to their families.

In the interim, however, and recognizing that regional facilities still will not overcome separation from family, the panel recommends as follows:

RECOMMENDATION #33

That a woman-based assessment model be developed to individually assess female offenders as to both the danger to the public they present and their individual needs, and that this assessment model be culturally sensitive to properly assess the needs of female Aboriginal offenders.

RECOMMENDATION #34

That for those women assessed as presenting a danger to the public, eligibility for TAs should be as follows:

1) for medical, compassionate and administrative purposes, with a security escort, at the discretion of the Warden;
2) for therapeutic reasons, with a security escort, at the discretion of the NPB;
3) for any other purpose related to treatment of the offender's high risk, and only at the discretion of the NPB, with appropriate recognition of the high risk nature of the offender being the primary consideration in the decision whether to grant, and in providing for escort;
4) upon post-treatment assessment that identifies changes in risk, a reclassification may occur.

RECOMMENDATION #35

That women offenders who are assessed as not presenting a danger to the public be eligible for any type of TA under appropriate escort provisions at the discretion of the Warden.

RECOMMENDATION #36

That for Aboriginal women offenders, TAs for "therapeutic" purposes include participation in those spiritual and cultural ceremonies unique to Aboriginal peoples.

RECOMMENDATION #37

That CSC should continue to develop strategies and provide funding for a variety of initiatives designed to support and strengthen a woman offender's ties to her family.

CHAPTER 7

COMMENTARY ON BILL C-36

A. WHAT PROVISIONS OF BILL C-36 AFFECT TEMPORARY ABSENCES?

I. What Sections of Bill C-36 are complementary to the panel's findings?

A review of Bill C-36 reveals a number of Sections that bear strong similarity to some of the issues and findings that have led in many instances to recommendations in the panel's report. These Sections are outlined as follows.

Sections 25 and 142 enshrine certain of those notification and information-sharing provisions which the panel believes are crucial to proper functioning of the system.

Section 26 will have the effect of placing into statute certain victims' rights in regard to participation in the corrections process. As well victims will be provided with information of real concern to them in relation to an offender's eligibility for conditional release, release decisions and conditions attached thereto, as well as the offender's destination. The panel believes this will meet most of the concerns victims expressed in our review.

Section 27(3) will address the concerns expressed in Chapter 6 regarding the quantity and quality of important decision-making information, in furtherance of Recommendations 17, 18 and 19.

In reaching decisions on any information withheld by the Commissioner pursuant to Section 27(3) or by the Board pursuant to Sections 141(4) and 144(2), the panel would reiterate its concerns as expressed in Recommendation 20.

Sections 28 and 29 describe the placement and transfers of offenders in institutions under control of the Service. This issue has been addressed by the panel in Chapter 5 and the effects of "cascading" described as an issue for important consideration in making decisions on temporary absence.

Sections 54 to 57 inclusive outline established procedures for urinalysis in the detection of substance abuse. In particular Section 55 sets out that this test may be used to confirm compliance with a condition of temporary absence. Section 96(m) permits regulations to be developed to implement the provisions of the panel's Recommendation 15 calling for policies for the revocation of and disentitlement to TAs, as a result of drug involvement by an inmate.

Sections 76 to 84 provide for "Programs for Offenders" and include those of a general therapeutic nature as well as the development of special programs for female and Aboriginal (Native) offenders in consultation with those persons, agencies and committees with special expertise. These provisions

accord with the panel's Recommendations 24, 28, 29, 30, 31 and 32.

Section 96(z.4) allows for the development of Regulations regarding the involvement of members of the community which the panel believes could include citizen escorts in accordance with its Recommendation 16.

Sections 133 and 134 cover "Conditions of Release" and include definitions of release authorities, conditions, duration and other administrative matters. The panel has addressed these matters in some detail in Chapter 5. The panel's position is contained in its Recommendation 2.

Section 168 relates to the "Function" of the Correctional Investigator and the restrictions applied to that role. In Chapter 5 the panel has identified an issue that may be appropriate to the role of the Investigator and has indicated this possibility in Recommendation 3.

These comments are made on Bill C-36 supporting the initiative of the Ministry in placing certain issues of practise into legislation and giving priority status to other supporting activities that contribute to improving the corrections and conditional release provisions within the criminal justice system.

II. What amendments to Bill C-36 would be desirable in the opinion of the panel?

The panel applauds the legislative enshrinement of the principle of the "protection of society" as the paramount consideration in the corrections process (s.4(a)) and conditional release decisions made by Parole Boards (sec. 101(a)). Equally welcome is fact that the statutory enshrinement of the principles is evidence of the agreement of CSC and NPB on a statement of goals that should, in the panel's opinion, lead to a greater harmonization of policies and procedures.

However, some concern exists that differing priorities appear to have been put on the principle of "protection of society" in the various Sections of the legislation in which it appears. For example, in Sections 17(1) and 18(2), that principle appears as Sub-Section (b), permitting the perception that Sub-Section (a) is primary, and therefore whether or not an ETA or work release is desirable for the inmate is the primary consideration in any decision to grant an ETA or work release. This is particularly so when contrasting these Sections to Section 102 regarding parole decisions, wherein the principle of risk to society is placed first, in Sub-Section (a). In addition, Section 116(1), regarding the grants of UTAs by the Board again changes the order in which the risk principle is placed. The same concern arises when considering Section 28(a), dealing with considerations affecting the placement and transfer of inmates, where the principle of risk to society is listed as the third Sub-Section. Recognizing the rule of statutory interpretation that differences in a statute are

intended to convey different meanings, the panel is concerned that an interpretation problem might arise in future. Therefore, for clarity, and in keeping with the enunciated principle of Bill C-36, the panel recommends as follows:

RECOMMENDATION #38

That each of s.17(1), 18(2), 28(a), 102 and 116(1) be amended to place the principle of risk to society first and paramount, with other considerations to follow.

Secondly, the panel notes that the draft Bill does not specifically set out the jurisdiction of the Board to delegate its powers to grant UTAs, to institutional heads (Wardens). Given that the Bill is intended to simply enshrine existing practice in this regard, it is recommended that the legislation be clarified.

RECOMMENDATION #39

That Sections 117(1) and (3) be amended to specifically include the institutional head as a person to whom the Board may delegate.

Finally, again on the assumption that the legislation is intended to enshrine existing policy, the panel is concerned that s.116(7) is drafted in a way that might be interpreted to permit only one UTA per month, and/or that the UTA must be 48 or 72 hours (dependent upon the security classification of the offender). The panel is concerned with either result.

Regarding the former, that is, that UTAs might be limited to one per month, the panel is firm in its belief that this would severely undercut the effectiveness of the TA program: it would remove the flexibility of treating professionals to design a series of passes to permit an offender to, for example, attend weekly Alcoholics Anonymous meetings in the community, without an escort.

With regard to the latter result, that is that a single UTA would be granted in a total amount of either 48 or 72 hours, the panel has grave concerns about the implications for public safety. UTAs should be part of a progression between ETAs and day parole, and as with any greater amount of freedom and responsibility granted to an inmate should, in the panel's opinion come first in small amounts: e.g., a series of four or six hour passes to go home for Sunday dinners should preceed the grant of a 72 hour weekend pass.

RECOMMENDATION #40

Sec. 116(7) should be amended to make it clear that unescorted temporary absences (other than those referred to in Sub-Sections (3), (4) and (6)) should be authorized for a maximum of 48 and 72 hours respectively in any month.

III. What amendments to Bill C-36 would be necessary to include the recommendations of this report?

The number of amendments to Bill C-36 that would be necessary to include the recommendations of this report are few.

First, the list of purposes for which ETAs and UTAs may be granted (presently found in Sections 17(1)(a) and 116(1)(a) of Bill C-36 would have to be amended to adopt the list of purposes set out in Section 5.B of this report, and spoken to in Recommendation #7.

RECOMMENDATION #41

That Sections 17 and 116 be amended to set out the purposes for which temporary absences may be authorized as follows: medical, compassionate, administrative, community service, rehabilitative, therapeutic, family contact and community contact.

Secondly, the references in sec. 116(4) and (6) to "personal development" and "specific personal development program" respectively, should be amended to substitute "therapeutic".

RECOMMENDATION #42

That the words "therapeutic" purposes be substituted for references to "personal development" in sec. 116.

Thirdly, the issue of how an inmate is classified for security purposes is discussed in the panel's report as it is determined through original assessment, and effects decisions on security classification and eligibility for temporary absences.

Bill C-36 speaks to Security Classifications of inmates in Sections 30(1) and 96(z.6) and ties certain privileges and restrictions to those security classifications in Sections 115(3), 116(4) and 116(7). The panel has made clear its belief that "security classifications" should be of the individual inmate, based on assessment, and not because of the security classification of the institution where he or she is presently lodged. It is for this reason that the panel abandoned use of the word "security classification" (as it has traditionally been used to describe buildings), and used instead "risk assessment" (which can apply only to a person).

That having been said, the recommendation of the panel can be accommodated by the existing language of Bill C-36, if the regulations passed pursuant to Section 96(z.6) and the policies flowing therefrom, incorporate the provisions of the panel's Recommendations 23(1), 25(1) and 34 regarding high risk inmates into the definition of Maximum Security; of Recommendations 23(2), and 25(2) regarding moderate risk inmates into the definitions of Medium Security, and Recommendations 23(3), 25(3) and 35 into the definition of Minimum Security. Finally, the references to Section 107(1)(e) and that Section's reference, in subparagraph (iii) to Schedule I and II may also have to be re-examined to ensure no statutory

conflict with the panel's intentions that "low risk" offenders be permitted UTAs, at the discretion of the Warden, notwithstanding the nature of the offence or the length of the sentence. Logic dictates that those who have committed serious offences will not, without treatment, meet the criteria for low risk. However, since a goal of incarceration is rehabilitation, a person who is convicted of a Schedule I or II offence may be able to be safely reclassified after treatment as low risk, and benefit from UTAs as part of his or her correctional plan.

> *If you want to have treatment pay off, we have to have offenders deal with the community.*
>
> *(A treating psychologist)*

RECOMMENDATION #43

That the policies and regulations regarding the security classification of inmates incorporate or reflect the levels of risk assessment set out in Recommendations 23, 25, 34 and 35, and that any amendments deemed necessary to give effect to the panel's intentions regarding UTAs for inmates assessed as low risk be enacted.

CHAPTER 8

CONCLUSION

A. WHAT HAVE WE LEARNED?

Public concern over police effectiveness, court decisions and sentencing, inmate management, early release and re-offending criminals has never been so high. People are quick to criticize even though they may be uninformed or misinformed as to the facts of the specific incident, or the operations of the criminal justice and corrections system generally. In this regard, however, the public is not alone.

Within the system itself there is still evidence of a lack of knowledge of procedures and the roles and responsibilities of other players, which lack of knowledge evidences the need for a cross-system approach to effectiveness. Moreover, there must be clear recognition and acceptance that the public as well are players in the system. As taxpayers and victims, or potential victims, they have a stake in how well the system performs. Police officers, court officials including judges and jurors, and corrections and parole workers, must be provided with the best possible information to ensure that the best decisions and most appropriate actions can be taken. Finally, the media in all its forms must also have a complete understanding of the workings of the justice process so that objective and balanced reporting can be provided: it is the media, after all, which has provided much of the public's information about the corrections and criminal justice systems in the past.

In this review of temporary absences, it was necessary to consider the various types of offenders according to crime committed and the sentence applied by the court. It was clear that sentencing practices vary from region to region as well as within criminal categories. In sentencing, the court should be aware of the needs of the inmate and the programs available to him or her within the corrections system so that the best possible placement and management of the offender can be accommodated, without creating undue risk to society. It cannot be overemphasized: sentencing patterns do affect the placement, risk assessment and treatment availability of and for offenders, and results in temporary absence patterns.

CSC and NPB have provided the panel with an outline of their existing and future communication plans and the panel notes that they do not constitute a fully developed public and cross-system education initiative. Given the opportunity provided to begin public education and discussion as part of the changes being proposed to the corrections legislation, the panel urges a strategic and comprehensive approach to public education. Particularly, the panel is convinced that public knowledge about the role and workings of the corrections system will engender a higher degree of public confidence and a willingness to accept the role corrections plays in a society. With understanding, the panel hopes, will come tolerance and acceptance.

RECOMMENDATION #44

That both public education and cross-system training be undertaken as a high priority and that the Ministry of the Solicitor General in conjunction with other parts of the justice system, including representatives of victims and the public, continue to give a high priority to education regarding the workings of the justice system.

The panel has concluded that temporary absences constitute an important, indeed essential part of the corrections system. Properly used, they can provide a short, structured re-introduction of an offender to the community to aid in his or her rehabilitation, or to test his or her ability to safely accept increasing amounts of responsibility. Notwithstanding the lack of extensive data, it is also the panel's conclusion that TAs can be achieved at relatively modest cost, and therefore represent a judicious use of correctional resources. However, the panel has urged better data collection in this regard to permit a cost-benefit analysis of the expense of TAs and their effectiveness.

The panel has not produced a list of "approved" or "banned" activities, since to do so would improperly restrict the flexibility required for individualized planning, treatment and decisions which the panel urges for each offender.

The panel reviewed whether or not temporary absences are available too early in a sentence to properly reflect the public denunciation of a

particular offence or type of offence. It has concluded that the existing eligibility rules and those proposed under Bill C-36 are appropriate and that balance between the controls on, and the amount of discretion provided to Wardens and the Parole Board is proper. Moreover, the panel is confident that the discretion provided will be appropriately exercised, keeping in mind the additional safeguards the panel has suggested.

In closing, we are grateful to have had the opportunity to review and make comment on this challenging issue.

APPENDIX "A"

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION #1

That the definition of failure should be broadened to properly identify and capture problems occurring on a TA, including breach of conditions and unacceptable lateness, and that these definitions be utilized in the data collection process.

RECOMMENDATION #2

That any breach of conditions of a TA should lead to an automatic suspension of any future previously approved TAs, to be reinstated only after review by the decision-maker who first granted the TA.

RECOMMENDATION #3

That any "failure to return" of a TA which includes detention by police, any behaviour which results in new charges being laid or cancellation of a TA for cause, should result in automatic cancellation of any future previously approved TAs, an investigation into the circumstances surrounding the event completed by an appropriate investigating body and the results of the investigation placed on the inmate's file to be taken into consideration when he or she is reviewed again for any form of conditional release.

RECOMMENDATION #4

That the CSC undertake a complete analysis on an institution by institution basis to ascertain the rates of grants of ETAs and UTAs over the past five years, to ascertain any statistical decline, and the reasons therefore. In addition, CSC should develop a comprehensive data base to track variances in the rate of granting TAs and an appropriate framework for analysis on an institution by institution basis of information such as the population profile, when a TA occurs in the offender's sentence and whether a TA is completed successfully.

RECOMMENDATION #5

That the data base be modified to provide for the collection of information that will permit analysis to establish the effect of TAs on an offender's long term recidivism.

RECOMMENDATION #6

That a data base be designed and maintained that collects information on the cost of TAs, and would permit cost-benefit analyses of TAs, in relation to recidivism rates.

RECOMMENDATION #7

That Bill C-36 and the Regulations thereto define the various types of TAs by incorporating a statement of the purposes for which the TAs may be granted that is sufficient to make clear the differences in the approved purposes, and to allow the collection of data to permit evaluation of the program. The same terminology should then be used by both CSC and NPB in Regulations and policy that supplement the statute.

RECOMMENDATION #8

That the levels of supervision and type of escort as outlined by the panel be set out in clear terms on each TA permit that is approved.

RECOMMENDATION #9

That no matter the value of a particular TA to the rehabilitation of an offender, protection of the public and the risk posed to the community by that offender must always be the highest priority and the most important criteria to be considered by the decision-maker.

RECOMMENDATION #10

That CSC review the sufficiency of the training of Security Escorts.

RECOMMENDATION #11

That when considering applications for TAs the absolute level of risk over the long term should be considered. Where there is uncertainty that a high

level of risk is or can be reduced sufficiently for further conditional releases of longer duration, the TA should not be granted, rather than encourage expectations of further releases. This is particularly applicable to cases of violent, repeat and sex offenders.

RECOMMENDATION #12

That the Parole Board and CSC should develop a process to harmonize their views on correctional plans in certain types of cases, particularly those posing the highest risk. CSC should seek the views of the Board with regard to the viability of the correctional plans CSC prepares for the offender, in those cases of high risk, violent, repeat and sex offenders.

RECOMMENDATION #13

That an audit be conducted by CSC in the Fall of 1992 to follow-up on those matters identified in the January 1992 audit as requiring further action.

RECOMMENDATION #14

That the panel recommends that the joint efforts of the CSC and RCMP drug interdiction program continue to be given high priority and that this project be reported on annually to the Minister.

RECOMMENDATION #15

That CSC be supported in its attempts to ban drugs from penitentiaries, including mandatory urinalysis on the basis of reasonable grounds and the establishment of policies for the revocation of, and disentitlement to TAs as a result of an inmate's importation of, trafficking in, and use of illicit drugs.

RECOMMENDATION #16

That Wardens be encouraged to attract, train and support sufficient numbers of volunteer citizen escorts to assist in meeting the needs of their respective institution's TA program.

RECOMMENDATION #17

That procedures be put in place to increase the accuracy and comprehensiveness of information in inmate files. In this regard, cross-system information gathering and sharing projects should be reviewed and developed where required.

RECOMMENDATION #18

That all steps necessary be taken to establish access to detailed information of a federal offender's juvenile history, given that assessment is aided by information regarding the type, and age of onset of criminality or deviance.

RECOMMENDATION #19

That an offender's file information be used to establish a computerized information system to identify, and track, sex offenders in and through the correctional system.

RECOMMENDATION #20

That CSC and NPB develop a protocol to ensure the protection of the identity of persons who provide information pertinent to the inmate's file and good decision-making in order to avoid the "softening" of comments from witnesses, police, treating psychologists or staff members.

RECOMMENDATION #21

That CSC continue to develop, and widely implement an entry-level screening system to identify and classify newly-incarcerated offenders who require more detailed and extensive assessment, including phallometric testing and measurement of psychopathy, and direct those offenders to that assessment process.

RECOMMENDATION #22

That CSC explore the possibility of a pilot project in co-operation with the courts, to provide input to pre-sentence reports for sex offenders or others who are identified as requiring specialised treatment during incarceration.

RECOMMENDATION #23

(1) (a) That offender assessments be standardized for CSC and contract testing, and that for those sex offenders who are assessed as highest risk and most deviant (whom the panel has termed "Red Card" cases), CSC should maintain and/or develop one or more specialized sex offender treatment programs for each Region.

(b) That any eligibility of "Red Card" offenders for TAs should be as follows:

1) for medical, compassionate and administrative reasons, with a security escort, at the discretion of the Warden;
2) for therapeutic reasons, with a security escort, at the discretion of the NPB;
3) For any other purpose related to treatment of the offender's high risk and high deviance and only at the discretion of the NPB, with appropriate recognition of the high risk nature of the offender being the primary consideration in the decision whether to grant, and in providing for escort;

(c) Upon post-treatment assessment that identifies changes in risk, a reclassification of risk may occur.

(2) (a) That for those sex offenders who are assessed as "Moderate Risk" (whom the panel has termed "Orange Card" cases), CSC should maintain and/or develop sufficient specialized sex offender programs to address their needs.

(b) Any eligibility of "Orange Card" offenders for TAs should be as follows:

1) for medical, compassionate, and administrative reasons, with a security escort, at the discretion of the Warden;
2) for other purposes, with escort provisions appropriate to the offender's risk, at the discretion of the NPB;

(c) Upon post-treatment assessment that identifies changes in risk, a reclassification of risk may occur.

(3) That for those offenders who are assessed as "Low Risk" (whom the panel has termed "Green Card" cases), CSC should maintain and/or develop sufficient programs to address identified offender needs. "Green Card" offenders would be eligible for any type of TAs, under appropriate escort provisions, at the discretion of the Warden.

RECOMMENDATION #24

That to ensure the most expeditious implementation of the above, and realization of the mandate of the National Sex Offender Coordinating Committee, a Co-ordinator of Sex Offender Programs within CSC should be appointed.

RECOMMENDATION #25

(1) That for non-sex offenders assessed as "High Risk" they be treated as "Red Card" cases, and the provisions of Recommendation #23 (1) regarding eligibility for TAs for those offenders apply.

(2) That for non-sex offenders assessed as "Moderate Risk" they be treated as "Orange Card" cases, and the provisions of Recommendation 23 (2) regarding eligibility for TAs for those offenders apply.

(3) That for non-sex offenders assessed as "Low Risk" they be treated as "Green Card" cases, and the provisions of Recommendation #23 (3) regarding eligibility for TAs for those offenders apply.

RECOMMENDATION #26

That CSC liaise with Employment and Immigration Canada to develop a protocol to expedite determination of status for federal inmates who are of questionable immigration status.

RECOMMENDATION #27

That a CSC/NPB Task Force be struck to examine and make recommendations on risk assessment of, and the appropriate role of TAs in programming for, lifers, and that in the interim, subject always to risk assessment, the existing release provisions prevail.

RECOMMENDATION #28

That CSC continue to develop and expand programs designed to support and strengthen Native spirituality and Native culture.

RECOMMENDATION #29

That CSC give special consideration to development of programs to establish and enhance an aboriginal offender's ties with his or her family, extended family and home community.

RECOMMENDATION #30

That TAs for "therapeutic" purposes include, for Aboriginal offenders, participation in those spiritual and cultural ceremonies unique to Aboriginal peoples.

RECOMMENDATION #31

That Native Elders be accorded the status of other clergy by CSC, and that steps be taken to ensure appropriate access to an Elder by inmates of all institutions.

RECOMMENDATION #32

That any new programs or policies directed at Aboriginal offenders be developed by CSC in consultation with Elders and representatives of Native and Aboriginal agencies serving Aboriginal offenders.

RECOMMENDATION #33

That a woman-based assessment model be developed to individually assess female offenders as to both the danger to the public they present and their individual needs, and that this assessment model be culturally sensitive to properly assess the needs of female Aboriginal offenders.

RECOMMENDATION #34

That for those women assessed as presenting a danger to the public, eligibility for TAs should be as follows:

1) **for medical, compassionate and administrative purposes, with a security escort, at the discretion of the Warden;**

2) for therapeutic reasons, with a security escort, at the discretion of the NPB;
3) for any other purpose related to treatment of the offender's high risk, and only at the discretion of the NPB, with appropriate recognition of the high risk nature of the offender being the primary consideration in the decision whether to grant, and in providing for escort;
4) upon post-treatment assessment that identifies changes in risk, a reclassification may occur.

RECOMMENDATION #35

That women offenders who are assessed as not presenting a danger to the public be eligible for any type of TA under appropriate escort provisions at the discretion of the Warden.

RECOMMENDATION #36

That for Aboriginal women offenders, TAs for "therapeutic" purposes include participation in those spiritual and cultural ceremonies unique to Aboriginal peoples.

RECOMMENDATION #37

That CSC should continue to develop strategies and provide funding for a variety of initiatives designed to support and strengthen a woman offender's ties to her family.

RECOMMENDATION #38

That in Bill C-36 each of Sections 17(1), 18(2), 28(a), 102 and 116(1) be amended to place the principle of risk to society first and paramount, with other considerations to follow.

RECOMMENDATION #39

That Sections 117(1) and (3) be amended to specifically include the institutional head as a person to whom the Board may delegate.

RECOMMENDATION #40

Section 116(7) should be amended to make it clear that unescorted temporary absences (other than those referred to in Sub-Sections (3), (4) and (6))

should be authorized for a maximum of 48 and 72 hours respectively in any month.

RECOMMENDATION #41

That Sections 17 and 116 be amended to set out the purposes for which temporary absences may be authorized as follows: medical, compassionate, administrative, community service, rehabilitative, therapeutic, family contact and community contact.

RECOMMENDATION #42

That the words "therapeutic" purposes be substituted for references to "personal development" in sec. 116.

RECOMMENDATION #43

That the policies and regulations regarding the security classification of inmates incorporate or reflect the levels of risk assessment set out in Recommendations 23, 25, 34 and 35, and that any amendments deemed necessary to give effect to the panel's intentions regarding UTAs for inmates assessed as low risk be enacted.

RECOMMENDATION #44

That both public education and cross-system training be undertaken as a high priority and that the Ministry of the Solicitor General in conjunction with other parts of the justice system, including representatives of victims and the public, continue to give a high priority to education regarding the workings of the justice system.

APPENDIX "B"

A BRIEF HISTORY OF FEDERAL RELEASE PROGRAMS

In Canada, as in other Western nations, programs of release from penitentiary before the full sentence had been served were founded in the late 19th century as a reward and incentive for industrious and law-abiding behaviour. In Canada, the most significant of these programs have been Earned Remission (1868), Ticket-of-Leave (1899), Parole (1959) and Mandatory Supervision (1970).

The first of these programs - remission - was introduced in the first Penitentiary Act in 1868. It offered the possibility of early release to all inmates (a maximum of 6 days per month could be earned when first introduced). Merit and demerit points were awarded for cooperative behaviour and attitude, and for industrious work habits. The Act was later amended to allow up to 10 days remission to be earned every month once 72 days had been earned at the original rate. This formula, which could amount to almost a quarter of the original sentence, remained virtually unchanged until 1961.

In 1899, the Ticket-of-Leave Act introduced the possibility of early release independent of earned remission, based on more general considerations such as age, criminal history, nature of the crime, and similar factors used to judge the inmate's character and probability of "relapse". This form of release placed greater emphasis on administrative discretion and could shorten imprisonment more dramatically than remission. The Ticket-of-Leave Act was also meant to be a rehabilitative tool but with clear considerations of clemency.

With the remission and ticket-of-leave systems in place at the turn of the century, the early release system changed little over the next 60 years. Early records show that almost all inmates leaving penitentiary benefited from remission to some degree, and the use of tickets-of-leave gradually increased.

In 1905, the first Dominion Parole Officer was appointed and, in 1913, the Remission Service was created in the Department of Justice. Both measures indicated a more systematic approach to conditional release.

By the second quarter of the century, up to 30% of penitentiary releases were by way of ticket-of-leave; most others, through remission. However, these early releases were not subject to the level of support and control that is provided today. Conditions of supervision were limited to the requirement of reporting to the local police and voluntary contact with the few existing after care agencies.

Until 1958, the emphasis was on the proper selection of potentially successful candidates for release. Since then, increasing attention has been given to the provision of support and controls for inmates during the portion of their sentence served in the community.

In 1959, the Ticket-of-Leave Act was replaced by the Parole Act which created the National Parole Board as had been recommended by the Fauteux Committee in 1956. The National Parole Board was to exercise statutory and regulatory powers to grant, and to set conditions for, the release of persons incarcerated in federal penitentiaries, and to be responsible for conditional release of inmates in provincial and territorial institutions. The National Parole Service was created to investigate and prepare cases for the Board and to arrange or provide supervision.

In 1961, the Penitentiary Act was revised and two types of remission distinguished: statutory and earned. Statutory remission provided that one-quarter of the sentence would be credited to the inmate at the outset, and that this benefit could be lost as a punishment for unacceptable behaviour. In addition, three days remission could be earned each month for good conduct and could not be lost once earned. In total, almost one-third of the sentence could be remitted.

The new Penitentiary Act also introduced Temporary Absences which could be used by the Penitentiary Service to grant brief furloughs, with or without escort, for humanitarian, rehabilitative or medical purposes.

In 1964, the Parole Board introduced a category of conditional release known as "Minimum Parole". Any inmates who had not received parole could apply for Minimum Parole prior to release due to remission, provided they did not fall into a specifically excluded category. Minimum Parole could be granted for a period equal to one month for every year in custody up to a maximum of six months in addition to statutory

remission. Release on Minimum Parole proved to be virtually automatic for those who applied. Inmates on Minimum Parole were to remain under supervision for the remainder of their sentence, including the portion that otherwise would have been remitted and served in the community without supervision.

In 1970, following the recommendation of the Ouimet Committee the year before, the Parole Act was changed to provide that all inmates being released due to earned or statutory remission of more than 60 days would be under the supervision of the National Parole Board. The Board was also given authority to establish conditions to be met by the offender during this mandatory supervision period and, as in the case of full parole, to suspend and revoke the release if conditions were not met. In effect, this innovation meant that an additional 70% of inmates being released from penitentiary would be subject to the authority of the National Parole Board and would be under the supervision of the National Parole Service until sentence (warrant) expiry. The amendment also introduced Day Parole, a new form of short-term parole release to allow inmates to participate in work, education or prerelease projects, returning periodically to the institution. Shortly thereafter, Minimum Parole was discontinued.

In 1978, the Penitentiary Act was again amended with the abolition of statutory crediting of remission. The amendment provided that up to 15 days remission could be earned for every month served (one-third of the total sentence). In the same year, time on conditional release became equivalent to time served. Previously, "street time" had not been applied to sentence when release was revoked. In addition, inmates could now choose to remain incarcerated until sentence expiry rather than accepting a release under mandatory supervision. At this time the National Parole Service was incorporated into the Canadian Penitentiary Service which became known as the Correctional Service of Canada. Unescorted Temporary Absences were brought under the authority of the National Parole Board. Eventually, Board policy was developed that delegated authority for most Unescorted Temporary Absences to the Correctional Service where the aggregate sentence is less than five years. In other instances, delegation may take place on a case-by-case basis.

Bill S-32 and Bill C-35 which proposed amendments to the Penitentiary Act and the Parole Act respecting

mandatory supervision, were introduced in the period 1982-84 but died on the order paper.

Similar legislation, which was introduced in the House of Commons in 1985, was adopted in July 1986. Bill C-67, as it was commonly known, authorized the National Parole Board, in accordance with criteria and procedures established by the Bill, to detain in custody until warrant expiry those inmates eligible for mandatory supervision who are considered likely to commit an offence causing death or serious harm to another person before the end of their sentence. Cases are identified for review by the Correctional Service and referred to the Parole Board. The Board has the option of specifying that certain inmates may have only one chance in the community, and, if their releases are revoked, will be detained until warrant expiry. In addition, offenders who are subject to a detention hearing may be placed under strict residential conditions upon their eligibility for release under mandatory supervision. In sum, these new provisions allow greater control over the release of offenders with a demonstrable potential for violence.

Bill C-67 also prescribes the mandatory, in-person review of cases when federal inmates first become eligible for day parole, usually after one-sixth of their sentences have been served. Previously inmates had to apply for such a hearing, and this measure rationalizes the process by ensuring that equal opportunity is afforded to all eligible offenders serving determinate sentences. Even when conditional release is not forthcoming immediately after the initial review, the inmate will be provided direction as to how best to prepare for subsequent hearings and eventual release.

In 1987 the Canadian Sentencing Commission released its report: Sentencing Reform: A Canadian Approach. A report entitled Taking Responsibility (1988) issued from a study of sentencing and conditional release conducted by the Parliamentary Standing Committee on Justice and Solicitor General. In July 1990, in response to the recommendations for reforming the criminal justice system, the federal government put forward a comprehensive consultation package called Directions for Reform: Sentencing, Corrections and Conditional Release.

Among the proposals are three separate legislated statements of purpose and principles of sentencing,

corrections and conditional release. The statements would clarify practices in law, make these practices more understandable to the public and ensure that the major components of the system function effectively together. A Sentencing and Parole Commission would be established to develop sentencing guidelines and review parole policies. Also proposed is the establishment of sentencing procedures in the Criminal Code and the creation of a new Corrections Act to govern federal penitentiaries.

Proposed changes to parole would establish longer minimum incarceration periods, including later parole eligibility dates, to be determined by the sentencing judge, for certain violent and serious drug offenders. The changes would also include streamlining the review process for low-risk, non-violent offenders. Amendments to the Parole Act would explicitly make the risk of reoffending and public safety the paramount consideration in all conditional release decisions.

APPENDIX "C"

GLOSSARY

CSC	The Correctional Service of Canada (also the Service)
ETA	Escorted Temporary Absence
NPB	National Parole Board (also the Board)
PCL	Psychopathy Checklist
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
TA	Temporary Absence
UTA	Unescorted Temporary Absence
WSBC	Warkworth Sexual Behaviour Clinic

APPENDIX "D"

BIBLIOGRAPHY

Barbaree, H.E., "The Warkworth Sexual Behaviour Clinic Multifactorial Assessment of Risk for Reoffence Among Treated Sexual Offenders: A Preliminary Analysis" (undated).

Canada, Taking Responsibility (**Daubney Report**), report of the Parliamentary Standing Committee on Justice and Solicitor General's Review of Sentencing and Parole, 1988.

Correctional Service of Canada, Forum on Corrections Research, Vol. 3, No. 4, 1991.

Correctional Services of Canada, "Temporary Absences in Other Jurisdictions", (Note dated Jan. 31, 1992).

Correctional Service of Canada, "National Implementation Training Plan - Sex Offenders", briefing note to the Temporary Absence Review panel, Jan. 20, 1992.

Correctional Service of Canada, "An Analysis of Temporary Absences and the People Who Receive Them", Report prepared for the Temporary Absence Review panel, Jan., 1992.

Correctional Service of Canada, Basic Facts 1991-92, (August, 1992).

Correctional Service of Canada, "Temporary Absence Audit Follow Up Internal Audit Report No. 378-1-040", 1992.

Correctional Service of Canada, "Case Needs Identification and Analysis for Front-end Assessment (Draft Schematic for Consultation)", Dec. 1991.

Correctional Service of Canada, "Preliminary Results on National Sex offender Census", May, 1991.

Correctional Service of Canada, Commissioner's Directives 790, (1990) and 545 (1990).

Correctional Service of Canada, Case Management Manual 1990.

Correctional Service of Canada, "Temporary Absence Program Internal Audit Report No. 378-1-026", 1991.

Hare, Robert D., Strachan, Katy E. and Forth, Adelle E., "Psychopathy and Crime". (Forthcoming in Howells, K. and Hallin C. (eds.), Clinical Approaches to Mentally Disordered Offenders. New York, Wiley.)

Justice, Canada, Report of a Committee to Inquire Into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice Canada (**Fauteux Committee**), 1956.

Justice Canada, Sentencing Reform - A Canadian Approach, Report of the Canadian Sentencing Commission (**Archambault Report**), 1987.

Marshall, W.L. and Barrett, Sylvia, Why Sex Offenders go Free. Toronto: Doubleday, 1990.

National Parole Board, Pre- and Post-Release Decision Policies (rev.), Dec. 1989.

National Parole Board, Policies and Procedures Manual.

Quinsey, Vernon L., "Strategies for the Assessment, Treatment and Management of Sex Offenders", report submitted to Correctional Service of Canada, July 1990.

Solicitor General Canada, Report of the Canadian Committee on Corrections (**Ouimet Committee**), 1969.

Solicitor General Canada, Final Report of the Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections, 1988.

Solicitor General Canada, Conditional Release Programs for Federal Offenders, Background Paper, July, 1990.

Solicitor General Canada and Justice Canada, Directions for Reform: Sentencing, Corrections and Parole (3 vols.), 1990.

Solicitor General Canada, "Report on Forum on Assessment and Prediction, Gananoque, Ontario, February 18-20, 1991", July 1991.

Solicitor General Canada, Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections, Year-End Implementation Report 1990-91, Sept., 1991.

Solicitor General Canada, Task Force on Federally Sentenced Women, Creating Choices, April, 1990.

APPENDIX "E"

LIST OF WITNESSES AND SUBMISSIONS

Aboriginal Legal Services of Toronto:

Cliff T. Summers, Executive Director
Ken Oliver, Native Inmate Liaison Worker
James Mason, Native Inmate Liaison Worker

Alberta District Parole Office:

Jeff Christensen, District Director

Alberta Solicitor General's Department:

Mike Clark, Alberta Temporary Absence Coordinator
Guy Ferris, Parole Officer, Parole-Police Liaison

Allied Indian and Métis Society, Vancouver:

Marjory White, Executive Director

Archambault Institution

Jacques Dyotte, Warden

Association des services de réhabilitation sociale du Québec:

Joanne Vallée, directrice

Bath Institution:

Sam Brazeau, Warden
Dave MacDonnall, Deputy Warden
Joe Hadacin, Chief Case Management
R. Stanford, Case Management Officer
Anne Weck, Case Management Officer
Barb Clark, Records Coordinator
C. Nelson, Temporary Absence Clerk

British Columbia Parole Board:

Lynn Greenhill, Chairperson (Acting)
Don Bell, Executive Director

British Columbia Probation Service:

Jim Konowalchuk, Electronic Surveillance

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director

Canadian Criminal Justice Association:

Gaston St-Jean, Executive Director
Rhéal Jubinville, Deputy Executive Director
John Braithwaite, Former President
Gerry Ruygrok, Chairman, C-36 Committee

Carrefour Nouveau-Monde:

Jacques Déom, Président
Diane Déom, Directrice

Church Council on Justice and Corrections:

Marie Beemans

Citizens' United for Safety and Justice:

Noreen Provost, Coordinator

Citizens' Advisory Committee - CSC

Yves Robillard, Chairman

Correctional Service of Canada,

National Headquarters:

Ole Ingstrup, Commissioner
Mario Dion, Deputy Commissioner
Remi Gobeil, Assistant Deputy Commissioner
Frank Porporino, Director General
Brian Grant, Research Manager
Gilbert Taylor, Project Manager
Jan Klaus, Acting Director General
Liz Bayliss, Assistant Director General
David Pisapio, Senior Project Manager

Correctional Service of Canada, B.C. Regional Office:

Terry Sawatsky, Assistant Deputy Commissioner

Correctional Service Canada Quebec Regional Office:

Lise Bouthillier, Regional Administrator, Community Operations

Cowansville Institution:

Jean-Paul Lupien, directeur
Gilles Lacasse, directeur adjoint
Claude Guerin, sous-directeur
Chantal Fontaine, chef, Service de santé
Hélène Boissonneau, infirmière

Edmonton City Police:

Supt. Al Burger, Criminal Investigations
Staff Sgt. Don Forrest, Coordinator Crime Unit

Elizabeth Fry Society (Montreal):

Nathalie Duhamel

Federal Training Centre:

M.A. Lafleur, Warden
Denis Roberge, Deputy Warden

Carolina Soulie, Coordinator Case Management Programs
David Clérin, Case Management Officer, Inmate Committee

Grierson Centre:

Randy Sloan, Supervisor
George Keehewin, Native Elder

John Howard Society of Alberta:

John Mold, Vice President
Howard Sapers, Provincial Director

John Howard Society (Canada):

Jim MacLatchie, Executive Director

Justice Canada, Montreal Office:

Richard Stark, Federal Crown Attorney

Lafontaine Parole Area Office:

Pierre Saulnier, Area Manager

Maison Tanguay:

Michel Lacoste, Directeur

Montée St. François:

Guy Villeneuve, Warden
Denis Boutin, Deputy Warden
Yvon Goudreau, Coordinator Correctional Programs
Temporary Absence Review Board
Inmate Committee

Montreal District Parole Office:

Gilles Thibault, District Director
Pierrette Soucy
Christine Breton
Louis Roger Gagne
Jules Bourque
Claude Pierre

National Joint Committee (Atlantic Region):

Richard Hubley, Chairman, and members

National Joint Committee, Quebec Region:

Lorrain Audy, Chairman and members

National Parole Board
National Headquarters:

Fred Gibson, Chairman
Michel Dagenais, Vice Chairman
Roy Evans, Director
Denise Walter, Senior Counsel

Senior Management Committee:
K. Louis, Senior Board Member, Pacific Region
G. Bellavance, Senior Board Member, Prairie Region
F. Baines, Senior Board Member, Ontario Region
N. Stableforth, Senior Board Member Appeals Division
K. Morgan, Senior Board Member, Quebec Region
J. Trevors, Senior Board Member, Atlantic Region
A. Himmelfarb, Executive Director, NPB

National Parole Board, B.C. Regional Office

Fraser Simmonds, Regional Director

National Parole Board Ontario Region:

Ross Drummond, Board Member
Gail Puddicomb, Board Member

Native Clan:

Curtis Fontaine, Executive Director

Ontario Regional Headquarters:

Dan Kane, Assistant Deputy Commissioner Operations
Barrie Friel, Director Communications
Bob Cannon, Regional Psychologist
Suzanne MacKenzie, Management Trainee

Osborne Community Correctional Centre:

Jim Johnson, Superintendent

Pavillon Prosper Boulanger:

Marcel Veilleux, directeur
Line Morin
Sylvie Vallière

Plaidoyer - Victimes, Montreal University:

Arlène Gaudreault, présidente

Prison for Women (P4W):

Mary Cassidy, Warden
Donna Morrin, Deputy Warden
June Blackburn, Coordinator Case Management
Maureen Blackler, Unit Manager

Queen's University:

Dr. Vern Quinsey, Department of Psychology

Regional Treatment Centre:

Tom Epp, Warden, Kingston Penitentiary
Paul Crookal, Associate Director
Tim Griffin, Case Management and Occupational Therapy
Bruce Malcolm, Coordinator Sexual Assessments
Arunina Kahana, Psychologist

Rockwood Institution:

Jack Keane, Warden
Doug Spiers, Deputy Warden
Temporary Absence Review Board
Marlene Dyck, Native Clan Liaison Officer

Salvation Army:

Stuart King

Sherbrooke Community Correctional Centre:

Richard Lacroix, directeur

Solicitor General Secretariat:

Bob Cormier, Director Research & Program Development
Richard Zubrycki, Director General Corrections Policy

Stony Mountain Institution:

Art Majkut, Warden
Lorrette Burch, Deputy Warden (acting)
Temporary Absence Review Board
Frank Settee, Native Liaison Worker
Ken Watts, Bridge Program
Native Awareness Program inmates
Dennis Gosselin, Director Native Program

Thérèse Casgrain, Community Residence:

Ruth Gagnon, directrice
Andrée Cyrenne

University of British Columbia:

Dr. Robert Hare, Psychologist

University of Sherbrooke, Department of Psychiatry:

Dr. Pierre Gagné, Psychiatrist

Victims of Takahashi

Victims of Violence:

Gary Rosenfeldt, Executive Director
Sharon Rosenfeldt, Associate Director
Scott Newark, Crown Attorney, Alberta

Warkworth Institution:

Peter White, Deputy Warden
Pat Kerr, Coordinator Case Management (Acting)
Howard Barbaree, Psychologist
Jean Clark, Temporary Absence Clerk

Winnipeg City Police:

Sgt. Ernie Carleton, Police-Parole Liaison Officer

Winnipeg District Parole Office:

Gord Holloway, District Director
Brenda Delaney, Parole Officer
Gabrielle Thiessen, Parole Officer
Dave Clewson, Parole Officer
Peter Krawchuk, Section Supervisor
Jim Hume, Community Resources Coordinator

YMCA (Montreal):

M. Boirond
J.M. Guimond

SUBMISSIONS

- Victims of Violence, Sharon and Gary Rosenfeldt (and Scott Newark)
- Prince Edward Island Department of Justice and Attorney General (Phil Arbing)
- Citizens United for Safety and Justice
- The Victims of Takahashi
- Canadian Criminal Justice Association
- Mrs. E. Cole, Cobourg, Ontario
- St. Leonard's Society, Windsor, Ontario (Louis Drouillard and Skip Graham)
- Correctional Service of Canada, Atlantic Region (Willie Gibbs)
- Nan Harrison, Port Coquitlam, B.C.

Rapport du Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir pour les détenus dans les pénitenciers

Mars 1992

Canada

Rapport du Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir pour les détenus dans les pénitenciers

---

Mars 1992

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Doug Lewis, C.P., député
Solliciteur général du Canada

Publié par le Secrétariat du Ministère

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. JS4-1/1992-4
ISBN 0-662-58890-8

Le 9 mars 1992

L'honorable Doug Lewis, C.P., c.r., député
Solliciteur général du Canada
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

Nous soussignés, nommés en vertu de l'article 14 de la Loi sur les pénitenciers, sommes heureux de vous présenter le rapport de notre examen du programme fédéral de permissions de sortir.

Nous avons bon espoir que nos conclusions réaffirmeront la valeur de ce programme comme moyen de protéger le public par la réadaptation des délinquants, et que nos recommandations se traduiront par une meilleure protection de ce public grâce aux nouvelles formules proposées en matière de permissions de sortir pour les détenus qui représentent un risque élevé.

Nous vous remercions de nous avoir fourni l'occasion de nous pencher sur cette question de la plus haute actualité et de consulter des représentants de divers groupes concernés dans tout le Canada.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

N. Jane Pepino, c.r. Présidente	Lucie Pépin Membre	Robert J. Stewart Membre

REMERCIEMENTS

Les membres du Groupe tiennent à remercier toutes les personnes qui ont partagé leurs connaissances et leur expérience sur le sujet des permissions de sortir. Chacun et chacune, à sa façon, a aidé le Groupe à mener à bien son mandat.

Deux des personnes qui ont le plus aidé le Groupe sont M. Richard Zubrycki et M^me^ Diane Thompson, du Secrétariat. À titre de directeur général de l'analyse des politiques et des programmes correctionnels, M. Zubrycki a permis au Groupe d'avoir un aperçu général du système correctionnel et d'en comprendre tous les rouages. M^me^ Thompson a pour sa part joué un rôle inestimable dans la production du rapport, voyant au moindre détail avec adresse et amabilité.

M. Rémi Gobeil, sous-commissaire adjoint au Service correctionnel du Canada (SCC), et M. Roy Evans, gestionnaire à la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), ont fourni au Groupe une information rapide et une analyse utile sur les questions relevant de son mandat. M. David Pisapio, du SCC, a joué le rôle de conseiller pendant que le Groupe menait ses entrevues au Québec et en Ontario, et M^me^ Lise Bouthillier, également du SCC, a facilité les arrangements dans la région du Québec. M. Frank Porporino et surtout M. Brian Grant, du SCC, ont fait une analyse exhaustive de données souvent compliquées à la demande du Groupe. Beaucoup d'autres employés du SCC et de la CNLC nous ont aussi aidés en se prêtant à des entrevues, en préparant des données et en effectuant les analyses nécessaires. Ces personnes ont répondu avec honnêteté aux questions et fait preuve d'un professionnalisme qui n'a pas manqué d'impressionner le Groupe.

Nous voudrions enfin remercier les avocats, les policiers, les représentants des organismes bénévoles qui oeuvrent auprès des délinquants et des délinquantes ainsi que les représentants et les représentantes des groupes de défense des droits des victimes que nous avons rencontrés. Malgré leurs perspectives différentes, nous avons constaté chez chacun de ces groupes une volonté d'écouter et de comprendre le point de vue des autres, parce que tous et toutes poursuivent le même but : une meilleure protection du public par l'intégration sans danger des délinquants. En terminant, nous tenons à rendre un hommage particulier aux femmes regroupées sous le nom des «Victimes de Takahashi» pour leur dignité, leur courage et leur détermination.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT		i
REMERCIEMENTS		ii
CHAPITRE 1.	INTRODUCTION	1
	ORDRE DE CONVOCATION ET MANDAT	2
CHAPITRE 2.	APERÇU DU PROGRAMME DE PERMISSIONS DE SORTIR	3
CHAPITRE 3.	HISTORIQUE	6
CHAPITRE 4.	CADRE LÉGISLATIF ET PROCESSUS ACTUELS	11
CHAPITRE 5.	OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	20
A.	LES PERMISSIONS DE SORTIR SONT-ELLES UNE RÉUSSITE?	20
I.	Quel est le taux d'échec?	20
II.	Quelle est la conséquence d'un échec?	22
III.	Accorde-t-on suffisamment de permissions de sortir?	23
IV.	Quel est le rapport entre le nombre de permissions de sortir avec surveillance et le nombre de permissions de sortir sans surveillance?	25
V.	L'absence d'échec équivaut-elle à un succès?	28
VI.	Les permissions de sortir sont-elles rentables?	29
B.	COMMENT SONT DÉFINIES ET UTILISÉES LES PERMISSIONS DE SORTIR?	32
I.	Que signifie la terminologie?	32

II. Le projet de loi C-36 va-t-il clarifier la terminologie? 34

III. Comment améliorer les définitions données dans le projet de loi C-36? 37

IV. Quels niveaux de surveillance et de sécurité devraient être assurés? 39

C. COMMENT GÉRER LE RISQUE? 41

I. Dans quelle mesure le risque est-il bien évalué? 41

II. Les dates d'admissibilité à une mise en liberté anticipée ont-elles une influence sur la prise de décision? 43

III. Le niveau de sécurité du détenu influence-t-il la prise de décision? 44

IV. Le principe de l'escorte réduit-il le risque? 46

V. Comment le SCC et la CNLC considèrent-ils le plan correctionnel? 49

D. LES PERMISSIONS DE SORTIR SONT-ELLES BIEN ADMINISTRÉES? 50

I. Les normes sont-elles respectées? 50

II. La présence de drogue dans les prisons nuit-elle à l'octroi des permissions de sortir? 56

III. Le manque d'agents accompagnateurs nuit-il à l'octroi des permissions de sortir? 58

CHAPITRE 6. ADMISSIBILITÉ 61

A. LA PERMISSION DE SORTIR DEVRAIT-ELLE ÊTRE REFUSÉE À CERTAINES CATÉGORIES de DÉTENUS? 61

I. La permission de sortir devrait-elle être refusée aux délinquants sexuels? 61

II. Est-il possible d'évaluer et de réduire le risque? 62

III. Le SCC peut-il faire quelque chose de plus? 66

IV. De quelles informations a-t-on besoin? 67

V. Les peines imposées peuvent-elles mieux correspondre aux besoins du détenu et au risque qu'il présente? 70

VI. Quelle serait la meilleure manière de tenir compte du risque? 71

VII. La permission de sortir devrait-elle être refusée aux récidivistes et aux criminels dangereux qui n'ont pas commis d'infractions sexuelles? 75

VIII. Les détenus en situation irrégulière sur le plan de l'immigration devraient-ils bénéficier de la permission de sortir? 80

B. CERTAINES CATÉGORIES DE DÉTENUS DEVRAIENT-ELLES FAIRE L'OBJET D'UN TRAITEMENT PARTICULIER? 81

I. La permission de sortir devrait-elle être accordée aux détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité? 81

II. Les permissions de sortir accordées aux détenus autochtones devraient-elles faire l'objet de considérations spéciales? 84

III. Les permissions de sortir accordées aux femmes détenues devraient-elles faire l'objet de considérations spéciales? 89

CHAPITRE 7. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-36 95

A. QUELLES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI C-36 S'APPLIQUENT À LA PERMISSION DE SORTIR? 95

I. Quels articles du projet de loi C-36 rejoignent les conclusions du Groupe? 95

II. Quelques modifications que le Groupe juge souhaitables. 97

III. Quels amendements devraient être apportés au projet de loi C-36 pour y inclure les recommandations du présent rapport? 101

CHAPITRE 8. CONCLUSION 104

A. Qu'avons-nous appris? 104

ANNEXES

A. LISTE DES RECOMMANDATIONS 108

B. BREF HISTORIQUE DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION 123

C. EXPLICATION DES SIGLES UTILISÉS 131

D. BIBLIOGRAPHIE 132

E. LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES PRÉSENTÉS 136

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Les permissions de sortir sont de brèves absences de l'établissement de détention accordées aux personnes purgeant des peines d'emprisonnement. Ces absences se prolongent rarement au-delà de 72 heures et sont généralement de plus courte durée. Elles sont autorisées en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*, d'une part, et en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle*, d'autre part. Dans les établissements provinciaux, les permissions de sortir sont accordées en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*. Toutefois, le présent rapport ne porte pas sur ces établissements.

Certaines permissions de sortir ayant abouti à des échecs notoires aux conséquences parfois tragiques, on a remis en question tant les politiques et les procédures qui les régissent que la façon dont les congés sont accordés. Le public et les parlementaires se sont interrogés sur la valeur de certaines permissions de sortir, en particulier des sorties dites de «socialisation».

Dans un discours prononcé le 18 novembre 1991 à Edmonton, le Solliciteur général a exprimé ses propres doutes quant à certains aspects du programme des permissions de sortir : est-ce là le meilleur usage de ressources correctionnelles limitées? serait-ce que certains genres d'activités ne conviennent pas à tous les détenus et à toutes les détenues qui bénéficient de permissions? les permissions de sortir conviennent-elles également à toutes les catégories de détenus? À la demande du Solliciteur général, le Commissaire du Service correctionnel du Canada a chargé le Groupe d'examiner le programme de permissions de sortir dans son ensemble, de se pencher plus particulièrement sur ces questions et de présenter un rapport au Solliciteur général, au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et au Commissaire du Service correctionnel.

ORDRE DE CONVOCATION ET MANDAT

Examen du programme de permissions de sortir du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles

ATTENDU QUE l'article 14 de la *Loi sur les pénitenciers* prévoit que le Commissaire du Service correctionnel du Canada peut charger une personne de faire enquête et rapport sur le fonctionnement du Service;

ATTENDU QUE le Solliciteur général du Canada a demandé que soit effectué un examen du programme de permissions de sortir, selon les conditions établies dans les présentes;

ATTENDU QUE le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a été consulté et est d'accord avec le mandat spécifié dans les présentes;

EN CONSÉQUENCE, moi, Ole Ingstrup, Commissaire du Service correctionnel du Canada, en vertu de l'article 14 de la *Loi sur les pénitenciers*, nomme par les présentes M^me^ Jane Pepino présidente, et M^me^ Lucie Pépin et M. Bob Stewart membres du Groupe d'examen.

J'ORDONNE QUE le Groupe d'examen se penche sur le programme de permissions de sortir, avec ou sans surveillance, tel qu'il a été appliqué au cours des dernières années, et détermine toutes les faiblesses et tous les problèmes qu'il peut présenter.

J'ORDONNE EN OUTRE QUE le Groupe rende compte des résultats de son examen au Solliciteur général, à moi-même et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles au plus tard le 1^er^ mars 1992, sauf indication contraire, avec ses conclusions et recommandations sur les règlements, règles ou procédures qui seront nécessaires pour que le programme de permissions de sortir révisé qui est prévu dans la loi proposée sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ait comme objectif premier de protéger le public, tout en assurant des programmes correctionnels propres à favoriser la réinsertion sociale des détenus comme citoyens respectueux de la loi.

AUX FINS DE ses travaux, le Groupe d'examen doit posséder tous les pouvoirs indiqués à l'article 14 de la *Loi sur les pénitenciers*.

Signé de ma main dans la ville d'Ottawa, province de l'Ontario, ce sixième jour de décembre 1991.

Ole Ingstrup
Commissaire du Service correctionnel du Canada

CHAPITRE 2

APERÇU DU PROGRAMME DE PERMISSIONS DE SORTIR

Les permissions de sortir peuvent être accordées avec ou sans surveillance. Sauf certaines exceptions importantes, les permissions de sortir sous surveillance sont accordées par le Service correctionnel du Canada et, plus précisément, par le directeur de l'établissement. Les permissions de sortir sans surveillance relèvent habituellement de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Il ne faut pas confondre permission de sortir et semi-liberté. Cette dernière est une forme de mise en liberté sous condition, accordée par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour des périodes pouvant aller jusqu'à six mois. Bien que plus brève que la libération conditionnelle totale, la semi-liberté porte sur des périodes considérablement plus longues que la permission de sortir et permet au détenu d'entreprendre des activités exigeant une participation assidue. Au fil des ans, toutefois, on s'est interrogé sur la manière dont ces deux formes de liberté relativement brève s'insèrent dans le processus de libération graduelle (ou sous condition) sur lequel les systèmes correctionnel et de libération conditionnelle sont axés.

La permission de sortir sous surveillance est généralement la première forme de liberté sous condition dont peut bénéficier un détenu ou une détenue. Elle représente souvent (quoique pas toujours) le début d'un processus de mise en liberté graduelle qui peut conduire à une libération conditionnelle totale, lorsque chacun de ses stades est franchi avec succès. Le cheminement normal est le suivant : permission de sortir sous surveillance, ensuite permission de sortir sans surveillance, puis semi-liberté et, enfin, libération conditionnelle totale. En théorie, chaque stade devrait être un élément d'un plan correctionnel

individualisé, conçu pour et avec le détenu ou la détenue.

Mais les politiques régissant les permissions de sortir ne sont pas sans contradictions importantes. Non seulement insiste-t-on, dans ces politiques, pour que les permissions de sortir soient accordées dans le cadre d'un plan correctionnel (*Guide de la gestion des cas* du SCC, section 2, para. 3.2.13), mais encore pour que les sorties sans surveillance ne soient permises que de façon «occasionnelle» ou «intermittente». Selon d'autres politiques de la CNLC et du SCC, «les mises en liberté à caractère permanent, qui visent à préparer le détenu ou la détenue à la libération, doivent surtout être envisagées dans le cadre de la libération conditionnelle de jour». (*Manuel des politiques et des procédures* de la CNLC, VIII, A, 1.1, et *Guide de la gestion des cas* du SCC, section 4, para 7.)

Les politiques du SCC et de la CNLC prévoient que les permissions de sortir peuvent être accordées pour quatre types de raisons : médicales, de famille, de réadaptation ou administratives. Les raisons «médicales» s'appliquent aux situations d'urgence ou, plus fréquemment, aux actes médicaux qui ne peuvent être pratiqués dans l'établissement même. Les raisons «de famille» incluent les visites à des proches parents en phase terminale d'une maladie, les funérailles pour un membre de famille immédiate ou des problèmes familiaux particulièrement graves.

Les permissions de sortir pour «réadaptation» sont très diverses. Elles vont des programmes de traitement psychiatrique au maintien des relations familiales par des visites courantes du détenu ou de la détenue sa présence à des événements importants comme les remises de diplômes aux enfants ou les mariages de ces derniers. Ces permissions sont également accordées pour des activités communautaires courantes : magasiner, aller au restaurant, participer à des activités récréatives comme le hockey ou la natation. Elles visent également à aider à la préservation des aptitudes sociales ou à compenser les effets de dépendance résultant d'une incarcération prolongée ou encore à combattre les profondes conséquences psychologiques d'une longue

incarcération chez certaines ou certains détenus. Les raisons «administratives» sont, elles aussi, passablement variées; elles sont accordées pour permettre à des détenus ou détenues d'être présents au tribunal (lorsque cela n'est pas exigé par le juge) ou de faire partie d'une équipe de travail à l'extérieur.

Souvent, la Commission nationale des libérations conditionnelles qualifie les raisons de réadaptation et administratives de raisons humanitaires. Pour des motifs que le Groupe ignore, la CNLC parle de raisons «humanitaires A, B et C» dans ses politiques décisionnelles.

Une politique récente du Service correctionnel du Canada veut que le plan correctionnel soit mis à exécution immédiatement après l'imposition de la peine, et qu'une analyse de cas exhaustive visant à cerner les facteurs sociaux et psychologiques qui ont contribué au comportement criminel du détenu soit alors faite. Ces «facteurs criminogènes» doivent être corrigés par le détenu pendant qu'il purge sa peine, d'abord dans le cadre de programmes qui existent en établissement, puis pendant qu'il est en liberté sous condition. Il est donc conforme à l'objectif de réduction du risque par la réadaptation d'exiger qu'une mise en liberté de nature discrétionnaire aille toujours dans le sens du plan correctionnel, peu importe que les permissions de sortir fassent ou non véritablement partie d'un plan de «mise en liberté». Cela vaut notamment pour les permissions qui sont d'ordre discrétionnaire, vu qu'elles ont fondamentalement un but «de réadaptation» (ou humanitaire). En revanche, la plupart des permissions de sortir pour des raisons «médicales», «de famille» et «administratives» dépendent de facteurs externes, imprévus et imprévisibles (non discrétionnaires) qui n'ont rien à voir avec un plan correctionnel.

CHAPITRE 3

HISTORIQUE

L'annexe «B» décrit brièvement les principales étapes de l'évolution du régime de mise en liberté sous condition tel que nous le connaissons aujourd'hui. La notion de libération sous condition remonte à plus d'un siècle; c'était alors une façon de récompenser et d'encourager la bonne conduite d'un détenu et d'une détenue pendant l'incarcération, ainsi que le respect de la loi après leur libération. Au fil des ans, les mécanismes de libération conditionnelle se sont développés; on se rendait en effet compte de plus en plus que puisque la majorité des détenus retournaient un jour dans la société, il était souhaitable qu'ils le fassent graduellement, avec de l'aide, mais aussi avec la surveillance et le contrôle nécessaires. Les détenus seraient ainsi soumis à une période d'essai, et la transition de leur vie en milieu carcéral à la société s'en trouverait facilitée.

Dès 1898, le *Ticket-of-Leave Act* était déposé :

> Sir Wilfrid Laurier, Premier ministre à l'époque, en parlant du nouveau projet de loi, a reconnu le problème de réadaptation à la société libre que doit affronter le détenu d'un établissement pénal à sa libération. Il considérait la libération conditionnelle comme une mesure aidant le détenu à franchir l'étape entre le contrôle et les restrictions de la détention et la liberté et les responsabilités de la vie en société libre. (Rapport Ouimet, p. 357)

En 1956, le comité Fauteux prônait un régime de libération conditionnelle plus étendu et progressif dans des termes à peu près semblables :

> La libération conditionnelle [...] est un mode de procéder en vertu duquel un détenu

> peut être libéré avant l'expiration de sa sentence afin qu'il puisse purger le reste de sa peine en liberté dans la société, tout en étant soumis à des restrictions appropriées d'ordre social visant à garantir autant que possible qu'il saura respecter les lois dans sa vie en société. C'est une étape de transition entre la réclusion rigoureuse dans une institution et la liberté absolue dans la société. (Rapport Fauteux, p. 54)

Le comité Fauteux reconnaissait toutefois que le processus de mise en liberté graduelle devait débuter bien avant la libération conditionnelle. Il a recommandé des programmes de préparation à la libération dans les pénitenciers qui offriraient de plus grands privilèges, un cadre plus détendu, de même qu'une ouverture aux influences de l'extérieur. Par contre, il n'a pas recommandé explicitement que les permissions de sortir servent à cette fin. A cette époque-là, ce type de possibilités n'existait pratiquement pas dans le milieu carcéral; le Comité s'attendait donc à ce que les activités prélibératoires se déroulent dans l'établissement même. Les permissions de sortir sont apparues plus tard, comme le prolongement logique de l'approche préconisée par le Comité. Avec le temps, elles furent considérées comme un outil additionnel à utiliser tôt dans le processus de libération graduelle avant la mise en liberté sous condition totale.

À l'époque où le Comité Fauteux faisait son étude, le Service canadien des pénitenciers ne comprenait que neuf établissements, à sécurité maximale, du type forteresse et vieux de 45 à 120 ans, tous sauf deux. Au cours des 15 années qui ont suivi, le système pénitentiaire s'est doté de plus de 30 établissements modernes (il en compte plus de 60 aujourd'hui) dans cinq régions administratives. Beaucoup de ces nouveaux établissements étaient à sécurité moyenne ou minimale (catégories nouvelles à l'époque), et d'autres avaient une vocation spécialisée, servant à la détention de toxicomanes, de cas psychiatriques ou de jeunes qui en étaient à leur première incarcération dans un

pénitencier. Ces réformes allaient conduire à la création de la Commission nationale des libérations conditionnelles en 1959 et à l'adoption de la nouvelle *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* (pour remplacer le *Ticket-of-Leave Act*), ainsi qu'à la modification de la *Loi sur les pénitenciers* en 1961.

Même si elles n'ont été reconnues officiellement qu'en 1961 dans la *Loi sur les pénitenciers*, les permissions de sortir n'étaient pas un concept nouveau. Il avait toujours fallu laisser sortir des détenus du milieu carcéral pendant de brèves périodes pour leur permettre de recevoir un traitement médical, de se présenter au tribunal, etc. Au dix-neuvième siècle et au début du siècle actuel, le travail pénal obligeait depuis longtemps nombre de détenus à exécuter diverses tâches en dehors des murs des prisons. Au siècle dernier, il était courant dans le village de Portsmouth (annexé à la ville de Kingston depuis) d'apercevoir des groupes de détenus s'en aller travailler dans une carrière des environs, ou en revenir. À Laval, jusqu'à la moitié de la population du pénitencier Saint-Vincent-de-Paul servait, à une époque, de main-d'oeuvre agricole à l'extérieur des murs.

Ce n'était donc plus guère qu'une formalité que de confirmer par la loi le pouvoir implicite du directeur de permettre à un détenu de sortir d'un pénitencier et de le placer sous la garde d'un agent. En revanche, les sorties favorisant la réadaptation et les sorties sans surveillance représentaient, pour le juge Fauteux et ses collègues, d'importantes innovations.

Au cours des années 60, les absences temporaires (nom donné à l'époque aux permissions de sortir) ont pris de l'ampleur et sont devenues un élément intégral du processus de libération graduelle. Il est difficile de décrire l'évolution des absences temporaires avec exactitude, puisque la collecte systématique de données à ce sujet ne date que du milieu des années 70. Il est cependant évident qu'on s'en est servi de façon créative et enthousiaste, souvent pour que des groupes de détenus puissent participer

à des travaux communautaires et assister à des activités sportives. En accordant des absences temporaires consécutives, on a souvent réussi à permettre à des détenus de participer à des projets de travail particuliers ou à d'autres activités exigeant plus de temps que celui prévu pour une seule sortie.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a aussi reconnu la valeur des sorties brèves, à intervalles. Elle a eu tôt fait de mettre au point plusieurs formes de sorties de courte durée :

> La libération de courte durée : normalement accordée pour une période de moins de 30 jours pour favoriser la réadaptation du détenu en lui permettant d'obtenir un emploi stable.
>
> La libération graduelle : avec ou sans surveillance, accordée à un détenu pour de brèves périodes avant sa libération conditionnelle finale, pour l'aider à se réhabituer à la vie dans la société.
>
> La libération temporaire : accordée à des conditions et pour des raisons semblables à celles de la libération graduelle, même si une libération conditionnelle ordinaire n'est pas envisagée. (Rapport annuel de la CNLC, 1961.)

Il n'est pas étonnant que le but et le rôle des diverses formes de mise en liberté — et, en fait, du Service canadien des pénitenciers (le SCC d'aujourd'hui) et de la Commission nationale des libérations conditionnelles — allaient être sources de confusion et de conflit dans les années 60. La Commission prétendait que les absences temporaires trop longues ou trop fréquentes (ou les deux) accordées par le Service supposaient un programme de libération conditionnelle de fait qui rendait difficile, pour elle, de décider objectivement du bien-fondé de la mise en liberté. Le Service soutenait de son côté qu'il ne pouvait prévoir si un régime de sorties recueillerait ou non

l'approbation de la Commission, car cette dernière refusait d'autoriser d'avance un plan individualisé, de crainte d'être moins en mesure de prendre plus tard une décision impartiale au sujet de la libération.

La confusion disparut dans une certaine mesure en 1969, lorsque la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* fut modifiée pour permettre la libération conditionnelle de jour (appelée aujourd'hui semi-liberté). Plus tard, en 1973, il a été décidé que les absences temporaires consécutives débordaient le cadre de la *Loi sur les pénitenciers*, et elles allaient être proscrites dans le système fédéral. La libération conditionnelle de jour allait remplacer les diverses formes de libération conditionnelle de courte durée et les autres permissions de sortir accordées pour favoriser la réadaptation. De 1972 à 1973, par exemple, les libérations conditionnelles de jour sont passés de 300 à 1000, ce qui tient probablement compte de l'absorption des absences temporaires dans la nouvelle forme de liberté sous condition.

En 1977, diverses mesures législatives en matière de paix et de sécurité ont eu pour effet de resserrer le programme d'absences temporaires. La responsabilité des absences temporaires sans surveillance était confiée à la Commission nationale des libérations conditionnelles (qui l'a immédiatement déléguée à nouveau au Service canadien des pénitenciers pour les peines de moins de cinq ans), et une période d'inadmissibilité égale à celle qui s'appliquait à la libération conditionnelle de jour (six mois ou un sixième de la peine, soit le moindre des deux) a été imposée. L'admissibilité aux absences temporaires sous surveillance dès le premier jour de la peine, est demeurée la même.

CHAPITRE 4

CADRE LÉGISLATIF ET PROCESSUS ACTUELS

Le cadre législatif régissant les permissions de sortir sous surveillance est énoncé dans les articles 28, 29 et 31 de la *Loi sur les pénitenciers;* celui qui détermine les permissions de sortir sans surveillance, dans les articles 12, 23, 24 et 25.2 de la *Loi sur la libération conditionnelle* et l'article 12 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*. Le *Code criminel du Canada*, article 747(2), contient des dispositions spéciales pour les détenus condamnés pour une infraction punissable d'au moins l'emprisonnement à perpétuité (meurtre au premier et au deuxième degré). Les dispositions légales et réglementaires sont explicitées davantage dans les sections III et VIII du *Manuel des politiques et des procédures* de la Commission nationale des libérations conditionnelles, la *Directive 790 du Commissaire* du Service correctionnel du Canada et la section 4 du *Guide de la gestion des cas* du SCC.

Le pouvoir d'accorder et de réglementer les permissions de sortir est partagé par le SCC et la CNLC, le premier étant responsable, sauf dans des cas particuliers, des permissions de sortir sous surveillance, et la seconde, de toutes les permissions de sortir sans surveillance. L'article 28 de la *Loi sur les pénitenciers* prévoit que le Commissaire du Service correctionnel du Canada ou le responsable d'un pénitencier peut autoriser une sortie sous surveillance lorsqu'il l'estime «souhaitable» :

- pour des raisons médicales,
- pour des raisons humanitaires, ou
- en vue de la réadaptation du détenu.

Le Commissaire peut autoriser des sorties sous surveillance d'une durée indéfinie pour des raisons médicales, et d'une durée maximale de 15 jours pour des

raisons humanitaires ou un but de réadaptation. Le responsable du pénitencier (le directeur) peut permettre des sorties sous surveillance de 15 et de 5 jours respectivement pour les mêmes raisons. Dans les rares cas où un détenu a été transféré dans un établissement provincial (habituellement un établissement psychiatrique), le directeur peut déléguer son autorité en la matière au responsable de cet établissement.

Le pouvoir du Commissaire et du directeur n'est habituellement assujetti à aucun délai, de sorte qu'il peut être exercé dès le premier jour de la peine du détenu. Selon l'article 747(2) du *Code criminel*, les détenus condamnés pour une infraction punissable d'au moins l'emprisonnement à perpétuité doivent obtenir l'approbation de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour bénéficier d'une permission de sortir sous surveillance, sauf au cours des trois années précédant immédiatement leur admissibilité à la libération conditionnelle totale (25 ans dans le cas de meurtre au premier degré et de 10 à 25 ans dans le cas de meurtre au deuxième degré). De plus, les politiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et du Service correctionnel du Canada (SCC) exigent que le SCC consulte la CNLC au sujet de la première permission de sortir sous surveillance accordée au cours de cette période de trois ans.

Lorsque la recommandation de la CNLC ne concorde pas avec celle du directeur, le sous-commissaire régional et le Commissaire du Service correctionnel du Canada doivent réexaminer le cas, l'autorisation du Commissaire étant nécessaire pour que la permission soit accordée. Si la sortie sous surveillance n'est pas recommandée par le directeur, la demande n'est pas transmise à la Commission.

Dans le cas des détenus et des détenues purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité comme peine maximale ou une peine de durée indéterminée (multirécidivistes, délinquants sexuels dangereux, délinquants dangereux), il faut aussi obtenir la recommandation de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Tous les détenus

qui sortent pour la première fois sous surveillance, avec l'approbation ou sur recommandation de la Commission, doivent être accompagnés de membres du SCC dûment formés pour appliquer des mesures de sécurité ou accompagner des prisonniers, y compris l'utilisation du matériel de contrainte, quand la tâche première consiste à assurer la bonne garde du détenu.

L'article 25(2) de la *Loi sur la libération conditionnelle* prévoit que des permissions de sortir sans surveillance peuvent être accordées quand, selon la Commission, elles sont souhaitables pour :

- des raisons médicales — pour une période indéfinie,
- des raisons humanitaires — pour un maximum de 15 jours,
- la réadaptation du détenu — pour un maximum de 15 jours.

La Commission peut déléguer tous ses pouvoirs au Commissaire du Service correctionnel du Canada ou au responsable de l'établissement pour des sorties d'une durée maximale de quinze jours pour des raisons médicales, et de trois jours pour des raisons humanitaires ou de réadaptation, sous réserve de toutes conditions qu'elle peut imposer «une fois qu'elle a jugé opportun d'accorder une permission de sortir sans surveillance à un détenu ou à une catégorie de détenus...». En pratique, la Commission nationale des libérations conditionnelles délègue ses pouvoirs aux directeurs pour tous les détenus purgeant des peines de moins de cinq ans. Elle peut aussi déléguer ses pouvoirs au responsable d'un hôpital psychiatrique auquel une détenue ou un détenu est confié pendant qu'il ou elle purge une peine d'emprisonnement, sauf s'il s'agit d'une peine d'emprisonnement à perpétuité, d'une peine d'une durée indéterminée, d'une peine de mort commuée, ou lorsque des accusations ou un appel sont en suspens ou que la Commission juge qu'il s'agit d'un cas de notoriété particulière.

En vertu de l'article 12 de la du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, la permission de sortir sans surveillance ne peut, dans la plupart des cas, être accordée avant que ne se soit écoulée la moitié de la période que le détenu ou la détenue doit purger avant la date de son admissibilité à la libération conditionnelle totale (autrement dit, un sixième de la peine) ou six mois (suivant la période la plus longue). Pour leur part, les criminels dangereux qui purgent des peines d'une durée indéterminée sont admissibles aux permissions de sortir sans surveillance au moment où ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle totale, soit après trois ans. Les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine maximale doivent attendre cinq ans avant d'être admissibles à une permission de sortir sans surveillance (ils sont admissibles à la libération conditionnelle totale après avoir purgé sept ans). Les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale (meurtre au premier et au deuxième degré) ne peuvent bénéficier de permissions de sortir sans surveillance que lorsqu'il ne leur reste que trois ans à purger avant d'être admissibles à la libération conditionnelle totale (de 10 à 25 ans dans le cas de meurtre au deuxième degré et 25 ans dans le cas de meurtre au premier degré).

La Commission nationale des libérations conditionnelles a pour principe de n'autoriser que les sorties sans surveillance demandées par des détenus qui y sont admissibles, mais de ne jamais permettre plus d'une de ces sorties par six mois. On procède par examen de dossier seulement, c'est-à-dire sans audience, sauf quand il s'agit de la première sortie d'un détenu purgeant une peine de plus de six ans pour un crime figurant à l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle* (crimes avec violence), ou lorsque le commissaire principal de la région où le cas est étudié, juge préférable de procéder autrement.

La Section VIII du *Manuel des politiques et procédures* de la CNLC établit quatre sortes de permissions de sortir sans surveillance :

- pour des raisons médicales — actes médicaux qui ne peuvent pas être pratiqués à l'établissement;

- pour des raisons humanitaires «A» (parfois aussi dites «raisons familliales» — mortalité dans la famille, maladie grave ou circonstances particulièrement pénibles ;

- pour des raisons humanitaires «B» — contacts familiaux et sociaux (raisons dites parfois de «socialisation», mais aussi dites de «réadaptation» dans la *Loi sur la libération conditionnelle*);

- pour des raisons humanitaires «C» — raisons d'ordre administratif telles que présence non obligatoire au tribunal ou entrevue dans une maison de transition. Ces raisons ne sont pas expressément mentionnées dans la loi, mais on les considérerait normalement comme valables pour des sorties que l'on estime comme contribuant à la réadaptation du détenu, ou aidant à planifier sa semi-liberté, sa libération conditionnelle totale ou sa liberté surveillée.

Un détenu maintenu en incarcération, en vertu des dispositions du projet de loi C-67 (adopté en 1986), à la date de sa liberté surveillée reste admissible aux sorties sans surveillance, mais elles lui sont rarement accordées.

Le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* fixe aussi la durée maximale des permissions de sortir sans surveillance pour des raisons humanitaires. Les détenus représentant un risque maximal peuvent obtenir des permissions de sortir pouvant totaliser 48 heures par mois, alors que dans le cas de ceux qui représentent un risque moyen ou minimal ces permissions peuvent aller jusqu'à 72 heures. Plusieurs permissions peuvent être accordées au cours d'un même mois pourvu que leur durée totale ne dépasse le maximum permis. Il ne peut y avoir de permission de sortir sans surveillance consécutives. À l'occasion de Noël

et du Jour de l'An, les directeurs peuvent autoriser des sorties spéciales sans surveillance d'une durée maximale de 72 heures (plus le temps de déplacement au besoin) si de telles sorties ont déjà été autorisées par le passé et si le nombre maximal d'heures de sortie dans le mois n'a pas été dépassé.

Lorsque la Commission autorise une sortie sans surveillance, elle peut imposer des conditions générales ou particulières que le directeur d'établissement concerné ne peut ni réduire ni augmenter. Tous les détenus sont obligés d'avoir sur eux une copie de leur autorisation de sortie et des pièces d'identité avec leur photo qu'ils doivent produire sur demande de la police. La Commission peut également exiger que le détenu soit accompagné par une personne en particulier pendant une partie du temps qu'il passe sans surveillance dans la collectivité. Les directeurs peuvent refuser d'honorer les permissions de sortir ou exiger le retour des détenus déjà sortis si les circonstances le justifient et faire part de leurs raisons à la Commission, qui prendra la décision finale.

Toutes les permissions de sortir accordées par la Commission et les directeurs ou le Commissaire doivent reposer sur une évaluation du risque qui permet de conclure que la mise en liberté du détenu, sous surveillance ou non, ne fera courir aucun «risque indu» à la population. Pour cette évaluation, le personnel de gestion des cas de l'établissement prépare un rapport où il est aussi tenu compte d'une évaluation effectuée dans la communauté du détenu et des plans de ce dernier relativement à la permission demandée. Ce rapport contient une recommandation dont le décideur se sert pour accorder ou refuser la permission particulière ou le programme de sorties demandé. Des rapports d'après-sortie sont exigés pour permettre de surveiller les progrès. Ils sont particulièrement importants lorsqu'une série de sorties a été autorisée d'avance. Lorsque des incidents déplorables se produisent, ils doivent être portés à l'attention du décideur avec une réévaluation du cas.

La préparation du cas débute par l'évaluation du détenu au moment de son arrivée à l'établissement et par l'élaboration d'un plan correctionnel avec lui et pour lui. Ce plan comprend la collecte et l'examen de renseignements personnels, de ses antécédents criminels, des facteurs qui ont contribué à l'infraction et au passé criminel, et aussi de renseignements d'ordre psychologique et, au besoin, psychiatrique. Des renseignements sur son milieu d'origine sont aussi recueillis et présentés dans une évaluation communautaire qui devra être mise à jour au gré des activités proposées. Une formule statistique générale sur la récidive est également utilisée tout au long du processus pour tenter de prédire les risques de récidive que présente un détenu donné en le comparant à d'autres détenus ayant les mêmes caractéristiques et pour lesquels le taux de récidive est connu. Cette formule n'est qu'un élément dans la décision de mise en liberté et n'est pas considérée comme une indication exacte du risque que représente un détenu particulier. De plus, elle n'a pas été suffisamment validée pour être jugée fiable dans le cas des autochtones et des femmes, si bien qu'elle n'est pas utilisée en ce qui les concerne à l'heure actuelle. Enfin, dans le cas des délinquants sexuels, elle ne permet de mesurer que le risque de récidive en général, et non le risque d'infractions à caractère sexuel répétées.

Le plan correctionnel vise à tracer les grandes lignes d'un programme qui aidera le détenu à faire face aux facteurs qui ont contribué à son comportement criminel. Il devient en bout de ligne un plan de libération qui portera graduellement le processus de réadaptation dans la communauté, sous diverses formes de liberté sous condition. Les permissions de sortir demandées sont évaluées à la lumière de ce plan, et elles sont censées être conformes à ses objectifs et, d'après l'information disponible, ne faire courir aucun risque indu à la communauté.

Comme les antécédents, les circonstances personnelles, les besoins et les capacités de chaque détenu ou détenue sont uniques, chaque plan et chaque décision de mise en liberté doivent être individuels. Par conséquent, même

si de très diverses activités sont jugées convenables pour les détenus bénéficiant d'une permission de sortir, certaines seulement conviendront dans des cas donnés, tandis que d'autres ne conviendront pas.

Une foule de permissions de sortir (sous surveillance et sans surveillance) sont accordées de façon discrétionnaire. Elles entrent dans diverses catégories, par exemple : «socialisation», «contact avec la communauté» ou «maintien des relations familiales». Elles couvrent un large éventail d'activités sociales : magasiner, assister ou participer à des activités sportives, assister à des activités culturelles dans la communauté, visiter la famille, etc. Ces permissions de sortir semblent liées moins clairement que d'autres aux objectifs ou programmes de traitement précis, quoique le Groupe ait été informé qu'elles servaient parfois à vérifier la capacité d'un détenu ou d'une détenue de s'acquitter d'un léger surcroît de responsabilités. Elles sont aussi utilisées pour compenser les effets débilitants d'une incarcération prolongée. Ce qui est moins convenable, toutefois, c'est qu'elles seraient parfois demandées — et accordées — pour procurer à un détenu ou à une détenue de la «crédibilité en vue de sa demande de semi-liberté».

Les raisons les plus souvent invoquées pour accorder des permissions de sortir sont le maintien des relations familiales et le contact avec la communauté. Environ 95 % des sorties sans surveillance et 71 % des sorties sous surveillance sont autorisées pour ces motifs. Les sorties pour des raisons médicales et administratives se font le plus souvent sous surveillance. La plupart des sorties de groupe (habituellement pour du travail, des travaux communautaires ou des activités récréatives) s'effectuent aussi sous surveillance. Lorsque la présence d'agents est nécessaire pour des raisons de sécurité, il doit s'agir d'agents de sécurité dûment formés et sachant se servir du matériel de contrainte physique. Dans d'autres cas, la détenue ou le détenu sera accompagné par des agents de socialisation, c'est-à-dire des membres du SCC non affectés à la sécurité ou des représentants communautaires,

par exemple le personnel d'organismes bénévoles, des volontaires, des amis ou des parents.

Les permissions de sortir sont devenues un élément intégral important des programmes correctionnels des établissements fédéraux, et tant le SCC que la CNLC croient en leur valeur pour maintenir et améliorer l'adaptation sociale des détenus qui se préparent à une libération conditionnelle ou à une liberté surveillée. Elles sont en plus devenues une première étape importante du processus de libération graduelle. Le cadre législatif et réglementaire qui les régit ayant évolué et étant aujourd'hui plus strict, elles sont accordées avec plus de prudence qu'avant. Les défenseurs du système actuel invoquent les données publiées pour démontrer que les taux de réussite sont si élevés, et les taux d'échec, si bas, qu'il serait difficile de concevoir d'autres améliorations valables.

Cependant, le taux de succès, en apparence élevé, des sorties repose sur deux critères seulement : le retour du détenu à l'établissement correctionnel et l'absence de nouvelles accusations. En elles-mêmes, les données disponibles sont peu révélatrices en ce qui a trait aux objectifs du programme et à son effet de réadaptation. De plus, les conséquences graves d'un nombre même peu élevé d'échecs ont suffi pour mettre en doute sa valeur.

CHAPITRE 5

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

A. LES PERMISSIONS DE SORTIR SONT-ELLES UNE RÉUSSITE?

I. Quel est le taux d'échec?

Pour déterminer si les permissions de sortir sont une réussite, on se fonde le plus souvent sur les statistiques. Le programme de permissions de sortir affiche un taux de participation élevé et un taux d'échec extrêmement faible. Pendant l'année 1990-1991, on a accordé environ 50 000 permissions de sortir à plus de 7 000 détenus parmi la population carcérale de près de 13 000 détenus. Le taux d'échec a été inférieur à 0,5 % pendant les seize dernières années, et il s'est maintenu à moins de 0,3 % au cours des cinq dernières années. Le SCC et la CNLC peuvent à juste titre être fiers de ces résultats.

Cependant, le Groupe s'interroge sur la pertinence de la définition qu'on donne au mot «échec», et par conséquent sur la prétendue réussite des permissions de sortir. Les «échecs», selon les données dont on dispose, sont considérés uniquement comme les occasions où les détenus ne retournent pas au pénitencier et sont déclarés illégalement en liberté. En 1990-1991, on a enregistré 68 échecs : 52 détenus ont été déclarés illégalement en liberté, dix ont été incarcérés par la police et six ont vu leur permission de sortir interrompue par la CNLC parce qu'ils n'en avaient pas respecté les conditions ou à cause de leur comportement.

Les permissions de sortir sont classées comme des réussites lorsque le détenu retourne à l'établissement. Même si un détenu arrive en retard, se voit accorder une prolongation en raison de circonstances imprévues ou retourne au pénitencier dans un état qui démontre clairement

qu'il a contrevenu aux conditions de la libération (par exemple, avec les facultés affaiblies), sa permission n'est pas considérée comme un échec, du moins dans les statistiques. Bien que l'on suspende ou annule presque invariablement les sorties des détenus qui manquent aux conditions imposées lors d'une sortie, la sortie en question n'est pas considérée comme un échec sur le plan des statistiques. En outre, même si le rapport d'après-sortie rédigé par un agent accompagnateur ou l'évaluation communautaire établie à la suite d'une sortie ayant permis au détenu de visiter sa famille fait état de problèmes sérieux quant au comportement du détenu lors de ces sorties, cela n'est également pas enregistré comme un échec.

Renseignements détaillés sur les permissions de sortir au cours de l'année 1990-1991

Toutes les permissions de sortir	Pourcentage	Nombre
Réussites :		
- Retour à temps	94,4	48 959
- Prolongation	1,8	958
- Retard	3,7	1 921
Échecs (détails ci-dessous)	0,1	68
Total:	100	51 906
Échecs :		
Illégalement en liberté	76,5	52
Incarcérés par la police	14,7	10
Interruption par la CNLC	8,8	6
Total	100	68

RECOMMANDATION N° 1

La définition d'échec devrait être élargie de manière à tenir compte des problèmes qui surviennent lors d'une sortie, y compris les manquements aux conditions et les retards inacceptables. Cette définition élargie devrait être utilisée dans le processus de collecte de données.

II. Quelle est la conséquence d'un échec?

Le Groupe croit aussi qu'il est important d'officialiser la pratique selon laquelle lorsque des détenus ne respectent pas les conditions de leur permission, l'organisme qui a accordé la permission suspend et réexamine toutes les futures sorties déjà approuvées. Cette mesure viendrait renforcer l'engagement envers la protection du public et amènerait le détenu et la détenue à comprendre qu'ils doivent respecter les normes s'ils ne veulent pas perdre leurs privilèges. De plus, on devrait annuler toutes les futures sorties des détenus qui n'ont pas mené à bien leur permission de sortir soit en étant déclarés illégalement en liberté, soit en étant incarcérés par la police ou en se comportant d'une façon qui entraîne le dépôt de nouvelles accusations, ou dont la permission de sortir à été interrompue par la CNLC. Ces détenus ne devraient avoir le droit de présenter une nouvelle demande de permission de sortir qu'après qu'une enquête, sur les circonstances entourant cet échec, aura été effectuée et que les résultats de cette enquête auront été inscrits à leur dossier. Le Groupe constate que l'enquêteur correctionnel a le pouvoir, en vertu de la loi, de mener ce genre d'enquête, tout comme les équipes de vérification du SCC et autres personnes autorisées à enquêter en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*.

Il faut bien faire comprendre aux détenus que toute mise en liberté anticipée est un privilège et qu'on leur accorde ce privilège pour faciliter leur réinsertion sociale, même si le Service et la population sont conscients

du risque que cela peut représenter. Si nous voulons modifier le comportement des détenus et protéger la société, il faut que les détenus reconnaissent la confiance qui leur est accordée et qu'ils n'en abusent pas.

RECOMMANDATION N° 2

Tout manquement aux conditions d'une permission de sortir devrait entraîner la suspension automatique de toutes les sorties déjà approuvées. Les permissions ne devraient être rétablies qu'après un nouvel examen de la part de l'organisme qui a accordé la permission en premier lieu.

RECOMMANDATION N° 3

Les détenus qui ne retournent pas à l'établissement après une sortie, c'est-à-dire ceux qui sont incarcérés par la police, ceux dont le comportement entraîne le dépôt de nouvelles accusations ou une annulation de la permission de sortir, devraient voir annuler automatiquement toutes les futures sorties déjà approuvées. En outre, une enquête devrait être faite par un organisme d'enquête approprié sur les circonstances entourant l'affaire et les résultats de l'enquête devraient être inscrits au dossier du détenu ou de la détenue afin qu'ils soient pris en considération lorsque le dossier sera examiné de nouveau, en vue d'une mise en liberté sous condition quelle qu'en soit la forme.

III. Accorde-t-on suffisamment de permissions de sortir?

Le Groupe en vient également à la conclusion que si l'objectif du programme est de diminuer les risques à long terme pour la population en procurant au détenu ou à la détenue les habiletés qui lui permettront de retourner vivre au sein de la collectivité sans risque de récidive, il semblerait logique d'accorder davantage de permissions de

sortir à cette fin à tous les détenus, sauf ceux ou celles qui présentent un risque inacceptable pour la société.

De plus, la réinsertion sociale accélérée des détenus qui risquent peu de récidiver avec violence n'aura pas seulement pour effet de les soustraire aux influences et aux valeurs criminelles qui sont répandues dans les prisons, mais elle permettra également des économies importantes : en cette période de contraintes budgétaires, il faut affecter plus de ressources au traitement des détenus à risque élevé.

Enfin, quand les décideurs de la CNLC doivent se prononcer sur l'octroi de la semi-liberté ou de la libération conditionnelle totale, ils préfèrent choisir des détenus dont les permissions de sortir se sont avérées une réussite. Encore une fois, si un des objectifs du programme est d'accélérer la réinsertion sociale des détenus présentant un faible risque, il y aurait lieu d'aider ces détenus à devenir admissibles à une libération conditionnelle.

Cependant, lorsque l'on examine les statistiques, on remarque que le nombre de permissions de sortir qui ont été accordées au cours de la dernière décennie par rapport au nombre de détenus a diminué. Cette tendance a été renversée seulement en 1990-1991, et elle ne l'a été que dans quelques catégories et dans certaines Régions (Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1990-1991).

Il n'existe pas de données qui expliquent cette diminution du nombre de permissions de sortir, mais il semble raisonnable de croire que le recours accru à la semi-liberté et la répugnance des décideurs à accorder des permissions de sortir à la suite d'un échec retentissant soient deux facteurs pertinents. Il se peut également que la population carcérale compte davantage de détenus à risque élevé à qui on ne peut raisonnablement accorder de permissions de sortir, du moins pas avant qu'ils n'aient purgé une partie de leur peine. Enfin, la rareté des ressources fait qu'il est parfois difficile pour le SCC d'affecter un nombre suffisant d'employés à titre d'agents accompagnateurs.

Cependant, si l'on augmente le nombre de permissions de sortir, il faut toujours prendre soin de s'assurer que le risque que présente le détenu pour la société n'est pas inacceptable. La protection du public demeure l'objectif fondamental.

RECOMMANDATION N° 4

Le Service correctionnel du Canada devrait entreprendre une analyse complète dans chaque établissement afin de vérifier le taux de permissions de sortir avec surveillance et sans surveillance accordées au cours des cinq dernières années, ainsi que toute diminution dans le taux et les raisons qui la motivent. De plus, le SCC devrait élaborer une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir et établir un cadre permettant d'analyser les renseignements recueillis dans chaque établissement, comme le profil de la population, le moment de la peine où les permissions de sortir sont accordées et les échecs et réussites des permissions de sortir.

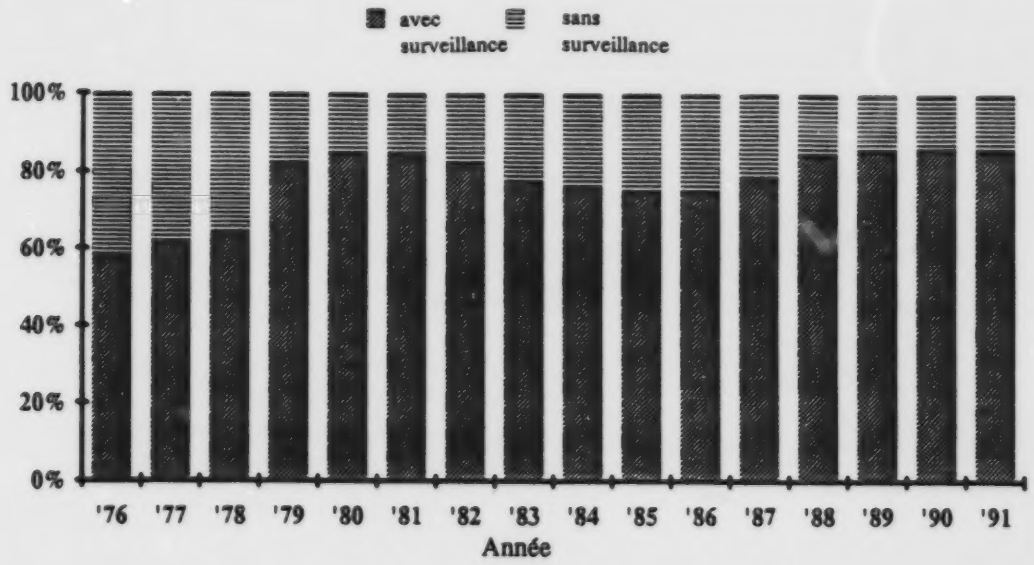
IV. Quel est le rapport entre le nombre de permissions de sortir avec surveillance et le nombre de permissions de sortir sans surveillance qui sont accordées?

Si l'on présume que les permissions de sortir font partie de la transition entre le plan correctionnel (traitement et programmes) et le projet de mise en liberté (programmes et surveillance dans la collectivité), il serait alors raisonnable de s'attendre à ce qu'on donne aux détenus des responsabilités toujours plus grandes et qu'on réduise graduellement la surveillance dont ils font l'objet. Par conséquent, il semblerait logique d'accorder d'abord au détenu des permissions de sortir seul avec surveillance (peut-être d'un agent de sécurité), puis des permissions de sortir en groupe avec surveillance (peut-être sous la surveillance d'un particulier), puis des permissions de

sortir sans surveillance (assorties de conditions de surveillance), et enfin des permissions de sortir sans surveillance (sans condition particulière).

Dans les faits, cependant, si l'on examine les données[1] recueillies depuis 1975-1976, on constate que le pourcentage de permissions de sortir sans surveillance a diminué de façon importante depuis ces années pour se stabiliser à un niveau d'environ 15 % de toutes les permissions de sortir accordées pendant les quatre dernières années. Bien que la diminution constatée au cours des premières années de cette période puisse être attribuée au recours fréquent à la semi-liberté, cela n'explique pas le faible taux des permissions de sortir sans surveillance qu'on a connu dans les années plus récentes. Cette constatation laisse entendre qu'il faudrait faire d'autres recherches sur cette situation.

Fréquence relative des permissions de sortir avec surveillance et des permissions de sortir sans surveillance

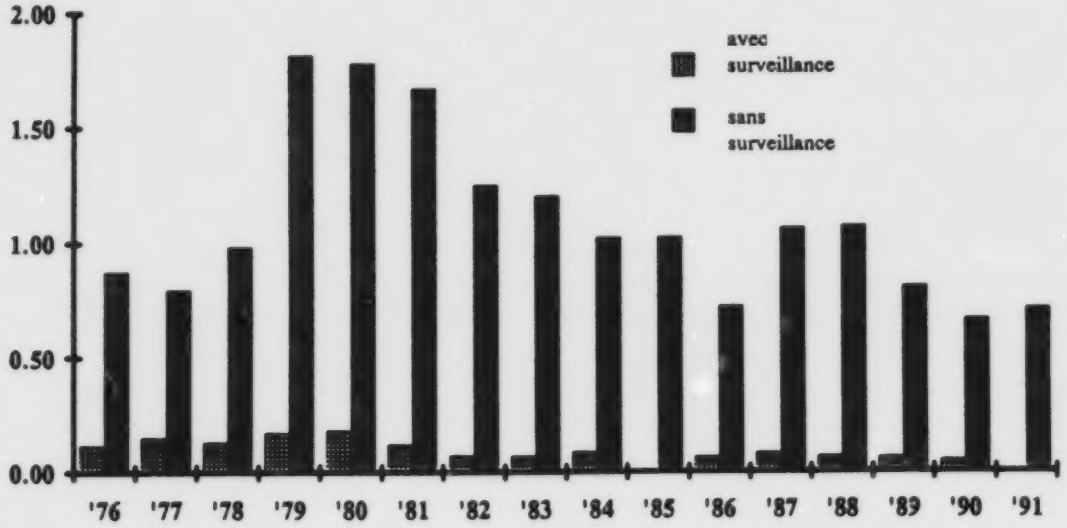


---

[1] A moins d'indication contraire, les données, graphiques et tableaux présentés dans le présent rapport proviennent du Service correctionnel du Canada, elles sont surtout tirées du rapport du 20 janvier 1992 intitulé "An Analysis of Temporary Absences and the People who Receive Them".

Il faut remarquer que les permissions de sortir avec surveillance (la majorité) ont un taux d'«échec» extrêmement faible (moins de 0,1 %), alors que les sorties sans surveillance ont un taux d'«échec» plus élevé, quoique encore faible (moins de 1 % au cours des années 1989-1991).

Pourcentage d'échec des permissions de sortir avec surveillance et des permissions de sortir sans surveillance



De toute évidence, cette transition dans l'octroi des permissions de sortir, c'est-à-dire cette tendance à accorder moins de permissions du type qui a le taux d'échec le plus élevé (les permissions de sortir sans surveillance) explique également le taux d'«échec» extrêmement faible. Enfin, il vaut la peine de faire remarquer que le nombre élevé des permissions de sortir menées à terme sans incident peut aussi être attribué à la grande motivation des détenus et détenues à cette étape de leur peine. Pour les prisonniers, les permissions de sortir représentent la première occasion qu'ils ont de goûter un peu à la vie à l'extérieur de l'établissement; par conséquent, peu d'entre eux sont disposés à risquer de perdre cette occasion. De

plus, comme l'échec d'une permission de sortir compromet habituellement les évaluations futures de l'«aptitude du détenu à bénéficier de la libération», les détenus ne veulent pas risquer de se voir refuser d'autres sorties ou, ce qui est encore plus important, de se voir refuser la semi-liberté ou la libération conditionnelle totale. Encore une fois, les statistiques corroborent cet état de choses. Bien que le taux d'«échec» des permissions de sortir soit extrêmement faible, il est plus élevé pour les autres formes de mise en liberté sous condition. En 1989, une étude de suivi effectuée par la CNLC a révélé qu'après cinq ans, 25,4 % des détenus en liberté conditionnelle totale et 45,5 % des détenus en liberté surveillée avaient été réincarcérés avant la fin de leur peine (c'est-à-dire avant la date d'expiration du mandat d'incarcération). En outre, au cours de la période de suivi, 6,4 % d'anciens libérés conditionnels et 17,4 % d'anciens détenus en liberté surveillée avaient été réincarcérés à la suite d'une nouvelle infraction après la date d'expiration de leur peine. (Solliciteur général Canada, 1990).

V. L'absence d'échec équivaut-elle à un succès?

Malgré les chiffres très encourageants dont il est fait mention à la partie précédente, le Groupe demeure toujours incapable de dire si les permissions de sortir réussissent ou non à faire acquérir aux détenus les habiletés et la responsabilité qui favoriseront leur réinsertion sociale en tant que citoyens respectueux de la loi.

Il n'existe pas de données à ce propos. Ainsi, on ne dispose d'aucune donnée permettant de comparer les types et la fréquence des sorties d'un détenu ou d'une détenue à son éventuelle réussite dans la collectivité.

RECOMMANDATION N° 5

La base de données devrait être modifiée de façon à ce que puissent être recueillis des renseignements qui permettront d'établir les répercussions des sorties sur les risques de récidive à long terme d'un détenu.

VI. Les permissions de sortir sont-elles rentables?

Enfin, le Groupe est en faveur d'une meilleure collecte de données, qui permettrait de prendre des décisions judicieuses, en matière de coût et d'affectation des ressources, pour les programmes et les méthodes qui seraient les plus efficaces et qui gagneraient à être développés. Ces derniers pourraient alors être comparés aux programmes et méthodes qui sont relativement moins efficaces pour la réinsertion sociale du détenu avec le minimum de risque de récidive. Également, des économies pourraient être réalisées si les permissions de sortir accélèrent le retour graduel des détenus dans la collectivité.

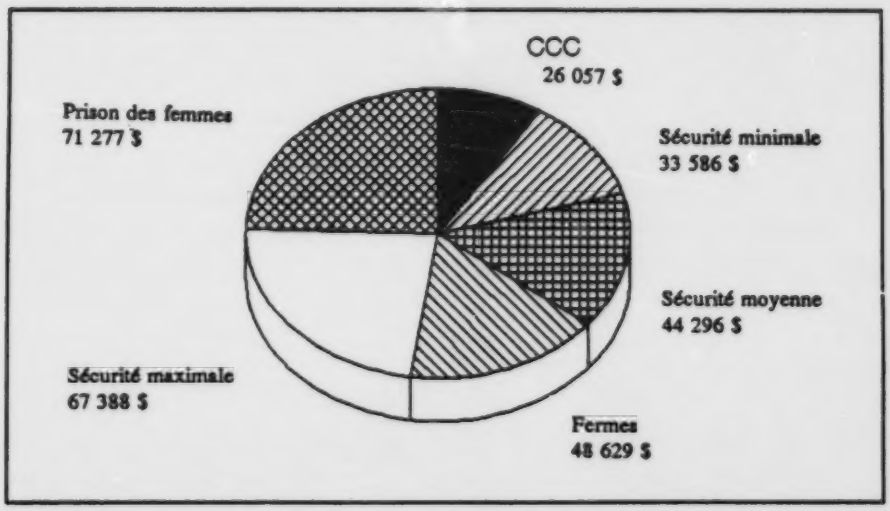
La publication du SCC intitulée «Recueil de données concernant les services correctionnels canadiens 1991» indique que le coût annuel moyen d'un détenu dans un pénitencier fédéral était de 51 047 $ en 1989-1990. Ces coûts varient selon le genre d'établissement dans lequel le détenu est hébergé. Comme il est montré ci-dessous, les frais ne comprennent que les coûts liés aux salaires, aux programmes, à la sécurité, aux soins de santé et à l'entretien de l'établissement. Ne sont pas représentés les coûts liés à l'administration, à la libération conditionnelle ou autres frais accessoires.

Coût annuel moyen de l'incarcération, selon les niveaux de sécurité des établissements, pour 1989-1990

Niveau de sécurité	Nombre de détenus	Coût annuel moyen par détenu
Sécurité maximale	3 632	67 388 $
Prison des femmes	122	71 277 $
Sécurité moyenne	6 180	44 296 $
Sécurité minimale	681	33 586 $
Fermes	525	48 629 $
CCC	277	26 057 $
Total	11 416*	51 047 $**

* Ne comprend pas les détenus en permission, les détenus illégalement en liberté, etc.

** Les centres correctionnels communautaires (CCC) hébergent principalement des détenus en semi-liberté et sont désignés établissements à sécurité minimale. Le coût annuel moyen par détenu comprend les coûts liés à l'administration de l'établissement seulement et ne comprend pas les coûts liés à la semi-liberté, à la formation du personnel ou les coûts de l'Administration centrale.



Coût du maintien des détenus du SCC en 1989-1990
(Source: SCC - Recueil de données concernant les services correctionnels canadien, 1991)

Par comparaison, le coût de surveillance d'un détenu en liberté conditionnelle ou en liberté surveillée était, au cours de la même période, de 7 916 $, bien qu'on ne sache pas comment s'est fait ce calcul.

Il n'existe pas de données sur les coûts que représente une permission de sortir, ou même l'ensemble des permissions de sortir. Ainsi, bien qu'il y ait dans certains établissements une personne qui a été formée et qui agit à titre d'agent accompagnateur, on ne sait pas combien d'heures-personnes ont été consacrées par le SCC aux escortes de sécurité ou de «resocialisation» pendant les sorties. Dans certains établissements, en particulier les établissements à sécurité minimale, un commis aux permissions de sortir travaille à plein temps à traiter l'ensemble des demandes et des permis, mais là encore, on n'a pas de statistiques sur ces coûts «indirects».

En fait, le Groupe a appris que le coût direct des permissions de sortir était généralement très bas; le détenu est censé assumer les coûts directs d'une sortie, comme les repas, les admissions, le transport et le logement. En fait, nous avons appris que certains détenus ne présentent pas de demande de permissions de sortir parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer les frais que les sorties occasionnent. Le SCC essaie de limiter les coûts des sorties sociales et récréatives à ce que peut payer le détenu moyen, surtout parce que ces sorties ont pour but de faire connaître aux détenus les activités de loisir qu'ils pourront pratiquer après leur libération. De temps à autre, cependant, certains détenus ont des ressources suffisantes pour se permettre davantage, ou des établissements reçoivent gratuitement des billets, des laissez-passer, ou autres dons du même genre.

Le SCC ne paie les coûts directs que lorsqu'un détenu ne peut, en raison de sa situation financière, assumer les coûts d'une sortie qui lui a été accordée pour des questions familiales; ainsi, on ne refusera pas à un détenu ou à une détenue le droit d'assister aux obsèques de sa mère parce qu'il ou elle n'a pas les moyens de se payer

un billet d'autobus. Le tableau présenté ci-dessous a été fourni au Groupe par le SCC. On y présente les coûts «directs» engagés de 1988 à 1991. Ces dépenses sont effectivement modestes.

DÉPENSES LIÉES AUX PERMISSIONS DE SORTIR

Région	1990 - 1991	1989 - 1990	1988 - 1989
Atlantique	27 922	17 361	12 953
Québec	56 668	100 111	37 246
Ontario	4 472	4 974	3 114
Prairies	3 137	3 338	3 178
Pacifique	4 341	3 078	1 699
	96 540	128 862	58 190

(Source: Note du SCC, 2 décembre 1992)

RECOMMANDATION N° 6

On devrait concevoir et tenir à jour une base de données qui permettrait de recueillir des renseignements sur les coûts des sorties et de réaliser des analyses coûts-avantages par rapport aux taux de récidive.

B. COMMENT SONT DÉFINIES ET UTILISÉES LES PERMISSIONS DE SORTIR?

I. Que signifie la terminologie?

Le Groupe a constaté qu'on utilisait toute une gamme de termes, qui se chevauchaient et prêtaient parfois à confusion, pour décrire les différents types de permissions de sortir et les raisons qui y sont associées. Ce manque de précision empêche de définir clairement les principaux

objectifs du programme de permissions de sortir et la façon dont celles-ci devraient être administrées. Ainsi, il y a des divergences entre les taux de permissions de sortir accordées dans les diverses Régions (en 1990-1991, la Région du Québec, qui compte 26,9 % de la population carcérale, n'a accordé que 18,6 % de l'ensemble des permissions de sortir, tandis que la Colombie-Britannique, qui compte 13,6 % de la population carcérale, en a accordé 33 %).

Dans la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle*, on énonce seulement trois raisons justifiant l'octroi de permissions de sortir :

- raisons médicales,
- fins humanitaires,
- fins de réadaptation.

La politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles classe les raisons de la façon suivante :

- raisons médicales,
- raisons humanitaires «A» (questions familiales),
- raisons humanitaires «B» (contacts avec la famille et la collectivité),
- raisons humanitaires «C» (raisons administratives).

Le SCC utilise les mêmes catégories que la CNLC, mais la terminologie diffère souvent :

- raisons d'ordre médical,
- questions familiales (ou raisons humanitaires),
- contacts avec la famille et la collectivité (ou resocialisation ou socialisation),
- raisons administratives.

Il importe de faire remarquer que l'octroi de permissions de sortir pour «raisons administratives» n'est pas expressément autorisé par la loi, même si on ne saurait nier la pertinence de ce type de permission dans de nombreuses circonstances (p. ex. pour la comparution du détenu devant le tribunal, afin de permettre au détenu d'être mis en liberté de façon anticipée si la date de sa

mise en liberté coïncide avec un jour de fin de semaine, et bien d'autres circonstances imprévues qui ne sont pas ni ne peuvent être incluses dans un plan correctionnel).

Il va sans dire que cette confusion dans la terminologie accroît la difficulté de réaliser une collecte de données efficace, remet en question la fiabilité des données statistiques et empêche toute analyse valable.

II. Le projet de loi C-36 va-t-il clarifier la terminologie?

Dans le projet de loi C-36, on tente de clarifier la situation actuelle en établissant de façon plus nette la différence entre les diverses raisons invoquées lors de l'octroi des permissions de sortir et en les classant en six catégories :

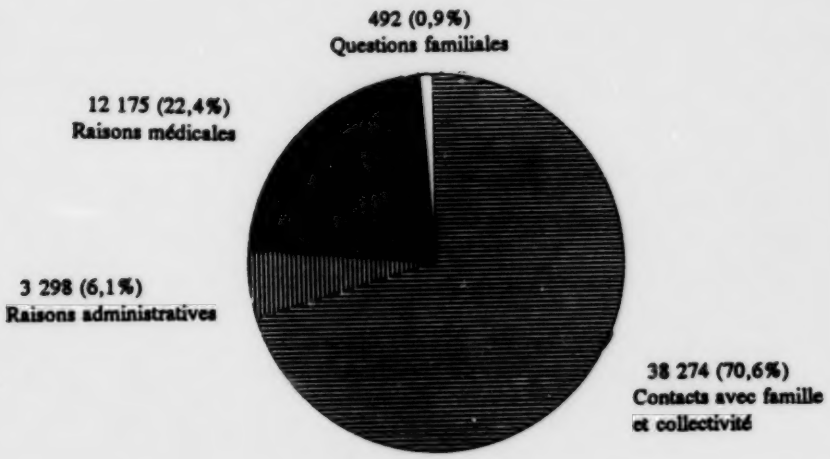
- raisons médicales
- raisons administratives
- service à la collectivité
- rapports sociaux
- perfectionnement personnel
- raisons humaines.

Cette nouvelle structure permet d'espérer que les raisons et les utilisations des permissions de sortir seront plus claires. Toutefois, si l'on ne donne pas une meilleure définition et une description plus précise de chacune des catégories que comporte le projet de loi C-36, la confusion pourrait en fait augmenter. Ainsi, on ne sait pas vraiment quelles sont les limites des permissions de sortir accordées pour des motifs humanitaires ou administratifs par rapport à celles qui sont accordées dans le but de favoriser les rapports sociaux ou un perfectionnement personnel. En outre, la CNLC emploie actuellement le terme «humanitaire» pour décrire toutes les permissions de sortir qui ne sont pas accordées pour des raisons médicales. Si l'on ne donne pas une définition exacte des termes, l'emploi des mêmes termes dans des acceptions quelque peu différentes fera problème et aggravera peut-être le manque de clarté qui

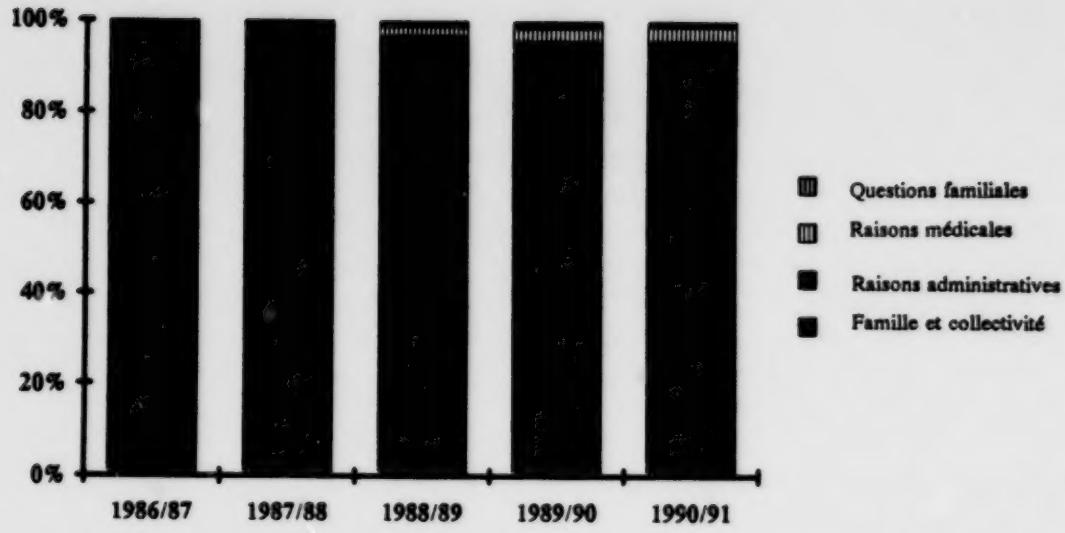
Certaines activités relevant du «service à la collectivité» et du «perfectionnement personnel» seraient englobées aujourd'hui dans la catégorie des permissions accordées à des «fins de réadaptation» («raisons humanitaires B» pour la CNLC et «resocialisation» pour le SCC). Or, en vertu des dispositions du projet de loi C-36, les sorties accordées pour ces deux motifs pourraient être sensiblement plus longues; par conséquent, on les considère différemment de celles qui sont accordées sous le régime actuel. Il faut à tout prix établir les distinctions plus clairement si l'on veut que les permissions de sortir accordées en vertu de la nouvelle loi soient comprises, mises en oeuvre et administrées de façon cohérente.

Le terme «socialisation» fait aussi problème dans la mesure où il est actuellement employé de façon si globale qu'il semble constituer une catégorie générale, qui est presque dénuée de sens pour l'évaluation des politiques ou des programmes. Plus de 70 % des permissions de sortir sont accordées pour des motifs de socialisation («contacts avec la famille et la collectivité») ainsi qu'environ 95 % de toutes les sorties sans surveillance.

Motifs des permissions de sortir*



* Pourcentages moyens sur une période de 5 ans (1986/87-1990/91)



Cette catégorie à elle seule peut comporter une grande variété d'activités aussi disparates que la participation à un programme de thérapie, une visite de fin de semaine dans la famille, une sortie pour faire des emplettes, ou une partie de quilles. On peut soutenir que ces activités et bien d'autres qui sont comprises dans cette catégorie visent des objectifs bien différents et contribuent à des degrés divers à la réalisation des objectifs du plan correctionnel dans certains cas particuliers. Pour évaluer à la fois l'efficacité de chacune des permissions de sortir et le programme des permissions de sortir dans son ensemble, il serait souhaitable d'établir une plus grande distinction entre les différents objectifs que permettent d'atteindre ces activités.

Tout au moins, il faudrait diviser la catégorie «socialisation» en ses principales composantes, c'est-à-dire contacts avec la famille et contacts avec la collectivité. Dans cette dernière composante, on pourrait établir une distinction entre les activités récréatives et les activités dont l'objectif est purement et simplement celui d'une

association avec la collectivité, ces activités étant plus proches du sens premier du terme «socialisation».

Les activités qui sont considérées comme des activités de réadaptation au sens le plus large du terme (études, emploi, aptitudes sociales) pourraient aussi faire partie d'une catégorie distincte, sauf si elles sont clairement incluses dans la catégorie «perfectionnement personnel». Toutefois, le Groupe estime que la notion «perfectionnement personnel» est trop vague pour être utile, et trop vaste pour ne pas engendrer de la confusion et une mauvaise utilisation.

III. Comment améliorer les définitions données dans le projet de loi C-36?

Si la terminologie qui suit était utilisée dans la loi, elle pourrait fournir une meilleure définition des raisons invoquées pour accorder les permissions de sortir :

- raisons médicales
- questions familiales
- raisons administratives
- service à la collectivité
- réadaptation
- thérapie
- contacts avec la famille
- contacts avec la collectivité.

De plus, il serait bon d'inclure dans le projet de loi C-36 lui-même ou dans son règlement d'application des définitions du genre de celles qui sont données ci-dessous :

Raisons médicales :
Pour subir des traitements médicaux qui ne peuvent être fournis dans l'établissement. Dans les situations d'urgence, qui ne permettent pas une évaluation du risque, il faudrait toujours prévoir une escorte de sécurité. Dans les situations où le traitement médical est prévu et que

l'évaluation du risque a déjà été effectuée et demeure valable, on devrait recourir au type de surveillance approprié.

Questions familiales :
Pour être présents lors d'événements imprévus qui sont arrivés aux membres de la famille immédiate, tels un accident ou une maladie grave, un décès, ou tout autre problème grave concernant la famille.

Raisons administratives :
Pour s'occuper de questions d'affaires ou de questions légales imprévues, mais essentielles, et pour des raisons concernant l'administration de la peine (c'est-à-dire assister à des procédures judiciaires lorsque la présence du détenu n'est pas requise par une ordonnance de la cour, signer des documents légaux, permettre à la détenue ou au détenu d'être libéré plus tôt si la date de mise en liberté coïncide avec une fin de semaine ou un jour férié).

Service à la collectivité :
Pour entreprendre des activités bénévoles soit à la demande d'un établissement ou d'un organisme communautaire externe, sans but lucratif, soit en collaboration avec ce dernier, dans le but d'apporter une aide à l'organisme ou à l'ensemble de la collectivité.

Thérapie :
Pour participer à des séances de traitement visant à améliorer la santé psychologique et l'adaptation sociale du détenu en vue de réduire les facteurs criminogènes et les risques (p. ex. les Alcooliques anonymes, un programme de traitement de la toxicomanie, un programme de traitement des délinquants sexuels, des services de counseling sur la violence familiale).

Réadaptation du détenu ou de la détenue :
Pour participer à des activités d'ordre général favorisant la réadaptation du détenu et de la détenue, comme des

activités favorisant le développement d'aptitudes professionnelles et l'amélioration du niveau d'instruction, en vue d'aider les détenus à adopter un mode de vie respectueux des lois (p. ex. formation générale ou spécialisée, formation technique, etc.).

Contacts avec la famille :
Pour maintenir et renforcer les liens familiaux, en tant que soutien durant l'incarcération et en tant que ressource après la mise en liberté.

Contacts avec la collectivité :
Pour s'associer avec les membres de la collectivité dans différentes activités quotidiennes comme le magasinage, les loisirs, les activités culturelles et artistiques, en vue de fournir aux détenus des modèles de comportement appropriés et de les doter des habiletés sociales et récréatives qui leur permettront d'adopter un mode de vie respectueux des lois.

IV. Quels niveaux de sécurité et de surveillance devraient être assurés?

Pour ajouter à la confusion, certains termes sont parfois utilisés de façon interchangeable pour décrire aussi bien un type d'escorte qu'un type de permission de sortir. Dans les directives du Commissaire 790 et 545, les types d'escorte sont décrits simplement de la façon suivante :

- escorte de sécurité,
- escorte de resocialisation.

Or, le dernier terme sert aussi à décrire le niveau de surveillance fournie par un agent qui accompagne le détenu ou la détenue même dans les cas où la permission de sortir n'est pas forcément une sortie accordée pour des motifs de «resocialisation».

Par conséquent, les personnes qui accompagnent les détenus pour les activités citées précédemment devraient être désignées ainsi :

agent de sécurité : un membre du SCC ou un agent de la paix ayant reçu une formation lui permettant d'assurer une escorte de sécurité;

autre agent : un membre du SCC qui a reçu ou non la formation du personnel de sécurité;

bénévole de la collectivité : toute personne sélectionnée et formée par le SCC pour accompagner des détenus.

En outre, le Groupe propose qu'en matière de sécurité ou de surveillance, les sorties soient classées de la façon suivante :

sorties sous surveillance :
a) contraintes de sécurité obligatoires
b) contraintes de sécurité optionnelles
c) autre agent
d) bénévole de la collectivité;

sorties accompagnées : l'agent chargé d'accompagner le détenu n'est pas tenu de rester en tout temps avec le détenu; c'est la formule normalement utilisée lors des sorties de groupe;

sorties sans surveillance, mais supervisées : le détenu doit, au cours de son absence, se présenter à un surveillant du SCC ou à un surveillant contractuel, selon les instructions;

sorties sans surveillance : le détenu est seul responsable de sa conduite et de son retour à l'établissement au terme de la permission.

RECOMMANDATION N° 7

Dans le projet de loi C-36 et son règlement d'application, on devrait définir les divers types de permissions de sortir en incorporant un énoncé des raisons pour lesquelles des sorties peuvent être accordées. Cet énoncé devrait faire ressortir clairement les différences entre les raisons autorisées et prévoir la collecte de données en vue d'une évaluation du programme. La même terminologie devrait alors être utilisée à la fois par le SCC et par la CNLC dans les règlements et politiques afférents à la loi.

RECOMMANDATION N° 8

Le niveau de surveillance et le type d'escorte, selon la terminologie établie par le Groupe, devraient être clairement indiqués sur chaque permis de sortie autorisée.

RECOMMANDATION N° 9

Indépendamment de l'importance que revêtent les permissions de sortir pour la réadaptation d'un détenu, la protection du public et le risque auquel la collectivité est exposée devraient toujours constituer pour les décideurs la priorité absolue et le critère le plus important.

C. COMMENT GÉRER LE RISQUE?

I. Dans quelle mesure le risque est-il bien évalué dans la prise de décision?

Le Groupe a constaté que tous s'accordent à dire que les permissions de sortir devraient s'insérer dans le cadre du plan correctionnel individualisé de chaque détenu. Personne ne contesterait non plus le fait que l'on doit accorder des permissions de sortir uniquement lorsque le

risque est acceptable (c'est-à-dire qu'il est faible ou peut être contrôlé) pour les raisons autorisées et que les sorties contribueront à la réalisation des objectifs fixés dans le plan correctionnel du détenu. De l'avis du Groupe, tel est bien l'ordre de priorité : le risque demeure le facteur déterminant et la réalisation des objectifs du traitement passe au second plan.

Toutefois, le Groupe avait de bonnes raisons de conclure que le caractère prépondérant du risque - qui est précisé aux paragraphes 4a) et 101a) du projet de loi C-36 - n'a pas toujours reçu suffisamment d'importance lors de l'établissement des plans correctionnels et de la prise de décision en matière de permissions de sortir. De plus, il n'était pas toujours évident qu'il existait un lien entre le plan correctionnel d'ensemble et les différentes permissions de sortir accordées. Dans quelques-uns des cas soumis aux comités chargés d'accorder les permissions de sortir dans les établissements, il n'y avait pratiquement aucune mention des indicateurs élémentaires du risque, comme la nature de l'infraction ayant donné lieu à l'incarcération, les antécédents criminels, la durée de la peine et la période d'incarcération déjà écoulée. Dans de nombreux cas, on ne mentionnait ni les objectifs correctionnels à long terme ni la façon dont la permission de sortir envisagée pouvait contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Pour être juste envers les comités chargés d'étudier les permissions de sortir, qui ont fait l'objet de critiques de la part du Groupe, disons qu'il se peut que les membres de ces comités aient jugé qu'il était superflu de discuter de nombreux de ces facteurs entre personnes qui connaissaient très bien les détenus et qui avaient examiné le dossier avant le réunion du comité. Néanmoins, dans certains cas, il était évident que le détenu n'était pas connu de l'ensemble des gens présents et que des renseignements essentiels n'étaient pas immédiatement disponibles. On discutait rarement, pour ne pas dire jamais, des objectifs à long terme des cas par rapport à la permission de sortir envisagée.

II. Les dates d'admissibilité à une mise en liberté anticipée ont-elles une influence sur la prise de décision?

Le motif invoqué dans certaines demandes de permissions de sortir est que le détenu veut «... démontrer sa crédibilité en vue d'une semi-liberté...». Pour le Groupe, cela semble contraire aux principes énoncés ci-dessus. Il est certain que les permissions de sortir ne devraient pas avoir pour unique objectif d'atteindre l'étape suivante du processus de mise en liberté sous condition.

Le Groupe a été informé que les dates d'admissibilité à des privilèges comme la mise en liberté anticipée sous forme de permission de sortir, de semi-liberté, de liberté conditionnelle et de liberté surveillée sont fournies au détenu aussitôt qu'il entre dans le système correctionnel. Ces renseignements, lorsqu'ils sont divulgués dès le début de l'incarcération, ne manquent pas de créer des attentes tant chez le détenu ou la détenue que chez son agent de gestion de cas, qui sont portés à considérer les dates de mise en liberté anticipée comme un droit automatique plutôt qu'un privilège qu'il ou elle doit gagner ou qui peut être octroyé selon les cas ou le mérite.

Il n'est pas étonnant que des activités qui sont censées être des privilèges, comme la réduction méritée de peine, finissent par être considérées avec le temps comme des droits automatiques ou des droits qui ne peuvent être révoqués. La notion de «réduction méritée de peine» est presque devenue un droit automatique qui mène à la mise en liberté d'un détenu ou d'une détenue aux deux tiers de la peine qui a été imposée, à moins que le SCC et la CNLC ne démontrent la nécessité de le ou de la maintenir en incarcération. Même dans ce cas, la loi prévoit l'octroi d'une liberté surveillée unique.

En résumé, le Groupe a l'impression que le caractère inévitable de la mise en liberté et la présomption du caractère inévitable de la mise en liberté anticipée créent parfois dans l'esprit des agents de gestion des cas,

des thérapeutes et des décideurs une «fixation sur la mise en liberté». Plus particulièrement, le Groupe s'est fait dire que l'établissement automatique de dates d'admissibilité à une mise en liberté sous condition exerçait une forte pression sur les responsables du Service correctionnel pour qu'ils préparent les détenus à une mise en liberté, lorsque la peine d'emprisonnement à purger est relativement courte. Dans ces circonstances, les modestes progrès qui peuvent être réalisés au cours d'un programme de traitement ou la valeur relative des diverses formes de mise en liberté peuvent revêtir une importance prédominante par rapport au niveau de risque absolu, à court et à long terme. La fixation sur la mise en liberté peut bouleverser l'évaluation du risque, le plan de traitement et le processus de planification correctionnelle les meilleurs qui soient.

«Il ne faut pas oublier que s'il y a, chez un détenu, 80 % de risque de récidive violente, et que le traitement diminue ce risque de moitié, il reste encore 40 % de risque».
Un psychologue judiciaire

III. Le niveau de sécurité du détenu influence-t-il la prise de décision?

«Un bon détenu ne fait pas nécessairement un bon citoyen.»
Un directeur d'établissement

Le Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir a été initié à l'expression «déclassement graduel», qui désigne le fait, pour un détenu, de passer d'un niveau de sécurité à un autre. Au SCC, on retrouve trois niveaux de sécurité : sécurité maximale, sécurité moyenne et sécurité minimale; certains établissements ont un seul niveau de sécurité, alors que d'autres en ont deux ou trois. Ces derniers sont appelés établissements à niveaux multiples. Il n'est pas rare qu'au cours de la peine que purge un détenu, celui-ci soit réévalué, selon le risque qu'il présente dans l'établissement, et

qu'on le classe dans un niveau de sécurité supérieur ou inférieur. En fait, les détenus peuvent même demander à être reclassés. Comme la majorité de ces reclassements se font vers un niveau de sécurité inférieur, on emploie l'expression «déclassement graduel».

Il est fréquent de retrouver dans le même établissement correctionnel des détenus qui purgent des peines de diverses durées, puisque la classification de sécurité est fondée sur l'évaluation du risque que présente le détenu dans l'établissement et sur ses besoins en matière de programmes. Dans la première étape de l'incarcération, l'évaluation sert à déterminer le placement initial du détenu.

Des programmes correctionnels sont aussi élaborés et des arrangements sont conclus pour la participation des détenus aux programmes, ce qui peut mener éventuellement à des traitements. Il faut aussi reconnaître qu'un détenu qui présente un risque faible dans l'établissement, et qui est classé dans une catégorie de sécurité inférieure, a de meilleures chances de se voir accorder des permissions de sortir, et ces sorties peuvent être plus fréquentes et plus longues. Lorsque le Service correctionnel envisage d'accorder une permission de sortir, il doit se rappeler que le classement du détenu en fonction du risque qu'il présente dans l'établissement et que le placement du détenu en fonction des programmes disponibles ne peuvent outrepasser le facteur de risque pour la collectivité.

Cela étant dit, il est également important de souligner que le Groupe a été impressionné par le professionnalisme, le dévouement et les compétences que l'on retrouve au SCC et à la CNLC. Les procédures utilisées par le SCC pour l'évaluation des cas, la préparation des plans correctionnels et la mise en oeuvre de programmes de réinsertion sociale sont adéquates et progressistes. Le SCC et la CNLC sont constamment à la recherche de moyens d'améliorer leurs pratiques et leurs techniques. Cependant, comme nous en reparlerons plus loin, dans leurs décisions en matière de permission de sortir, ils doivent non seulement

évaluer plus efficacement le risque à long terme (comme ils tentent de le faire présentement), mais ils doivent être particulièrement attentifs en ce qui concerne les risques chez les détenus au comportement violent et chez les agresseurs sexuels. Ils doivent aussi examiner de plus près les catégories de détenus qui présentent un risque élevé avant de leur donner une permission de sortir. Comme les permissions de sortir conduisent manifestement à d'autres formes de libération, elles doivent être considérées à la lumière de ce fait, et non seulement en fonction de la probabilité de succès de chacune de ces sorties.

Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur la mise en liberté anticipée, il faut aussi tenir compte du fait que l'inquiétude de la population à l'égard du crime et son souci de voir le criminel puni sont essentiels à la réputation du système de justice pénale. En termes simples, il faut faire fonctionner le système de façon à obtenir la confiance de la population en veillant à ce que la priorité soit accordée à la protection du public.

Le Groupe reconnaît que la durée des peines est déterminée aujourd'hui sans que le SCC puisse faire des observations sur la durée du traitement qui serait nécessaire et désirable pour le détenu ou la détenue. Tant qu'on ne se conformera pas aux recommandations de la Commission sur la détermination de la peine, aucun changement fondamental ne sera possible. Entre-temps, toutefois, le Groupe a formulé les recommandations 12, 28 et en particulier 22 afin de tenter de mieux adapter la peine à la réduction du risque.

Les permissions de sortir devraient être accordées en fonction de la préparation du détenu et non en fonction de dates de mise en liberté.

IV. Le principe de l'escorte réduit-il le risque?

Afin de réduire le risque, on place sous escorte de sécurité les détenus à qui on a accordé une permission de

sortir et qui présentent un risque élevé. On place aussi sous escorte les détenus qui présentent un risque élevé et qui ont une permission de sortir pour des raisons non discrétionnaires, comme un traitement médical urgent.

Les détenus qui constituent un risque élevé ne sont autorisés à sortir qu'avec surveillance. L'escorte de sécurité est assurée par un agent de correction qualifié à qui l'on confie le détenu. Le Groupe s'inquiète du fait que les évasions de détenus sous surveillance, qu'il y ait une escorte de sécurité ou autre, bien que peu nombreuses par rapport au nombre total de sorties avec surveillance qui sont octroyées, constituent un risque très réel pour la collectivité.

Voici les statistiques se rapportant aux évasions de détenus sous surveillance durant la période de 1987 à 1991, telles qu'elles sont fournies par le SCC :

	1987-1991	91/04/01 à 91/11/30		
Sécurité maximale	15	2	=	17
Sécurité moyenne	46	10	=	56
Sécurité minimale	31	2	=	33
Total	92	14	=	106

[Source: Note du SCC sur les opérations des établissements, 1991.12.09]

Les passages qui suivent sont tirés de la Directive 545 du Commissaire du SCC intitulée «Escortes», datée du 1er février 1990 :

«Objectif de la politique

1. Assurer la protection du public en escortant les détenus de façon sûre et sans risque.

Mesures de sécurité

2. Il est important de reconnaître que tout détenu sous escorte présente un risque d'évasion. Les mesures de sécurité mises en application doivent donc tenir compte du danger éventuel que pose chaque détenu à cet égard et assurer une garde sûre et sans risque.»

L'escorte peut être assurée avec ou sans contraintes, dans la mesure jugée appropriée par le SCC et de la manière décrite dans le Manuel sur la sécurité.

«Formation et exposés donnés aux agents accompagnateurs

6. Un membre du Service peut agir comme agent accompagnateur seulement après avoir reçu une formation sur la politique et les procédures en la matière.»

Le Groupe a examiné le manuel de formation fourni par le SCC intitulé «Programme de formation des agents de correction, module 39». Les objectifs d'apprentissage, le matériel didactique et les documents du cours couvrent un grand éventail de sujets auxquels on accorde une demi-journée d'enseignement. Étant donné l'importance de ce programme quant au risque auquel sont exposés la population et les agents de correction eux-mêmes, le Groupe est d'avis que le personnel de formation devrait réviser ce module afin de déterminer si les objectifs d'apprentissage sont effectivement atteints ou s'il y aurait lieu d'accorder davantage de temps à ce module.

RECOMMANDATION N° 10

Le SCC devrait examiner si la formation donnée aux agents de correction qui assurent l'escorte de sécurité est suffisante.

Le Groupe a également examiné le formulaire Instructions à l'intention des agents accompagnateurs CSC/SCC 753 et a trouvé que les responsabilités de l'agent

accompagnateur y étaient présentées de façon très complète et concise.

L'accompagnement des détenus présentant divers niveaux de risque, en particulier ceux qui représentent un risque élevé, ne doit jamais être considéré comme une question courante, puisque dans chacun des cas de sortie avec surveillance, le SCC doit avoir comme priorité de protéger la collectivité contre tout risque.

V. Comment le SCC et la CNLC considèrent-ils le plan correctionnel?

Bien que la capacité du SCC d'évaluer les détenus et d'élaborer des programmes correctionnels individuels à long terme se soit sensiblement améliorée récemment, le Groupe a été avisé par la CNLC que la Commission n'était pas toujours disposée à adopter le plan mis au point par le SCC une fois que le détenu est admissible à la libération conditionnelle. En outre, dans les cas où une série de permissions de sortir avec surveillance, et peut-être de permissions de sortir sans surveillance, avaient déjà été accordées par le directeur de l'établissement, conformément au plan correctionnel de l'établissement, la Commission trouvait plus difficile d'expliquer sa décision de ne pas accorder de mise en liberté en vertu de sa propre évaluation du risque. Inversement, la Commission se trouve devant un dilemme, puisqu'elle a toujours affirmé qu'elle ne pouvait approuver un plan correctionnel au début d'une peine, puisque cela pourrait laisser supposer qu'elle s'engage d'une certaine façon à accorder une libération. Cette situation représente à son tour un dilemme pour le SCC : le Service ne peut compter sur le soutien de la Commission dans la mise en oeuvre des plans correctionnels qu'il élabore lorsque la CNLC déplore le fait que ces plans ne tiennent pas compte des opinions de la Commission.

RECOMMANDATION N° 11

Lorsque sont étudiées les demandes de permission de sortir, il faudrait tenir compte du niveau de risque absolu à long terme. Lorsqu'il n'est pas évident qu'un niveau de risque élevé est ou peut être réduit suffisamment pour justifier d'autres libérations sous condition plus longues, on ne devrait pas accorder de permission de sortir, car cela pourrait augmenter inutilement les espoirs des détenus. Cette situation s'applique particulièrement aux délinquants sexuels, aux récidivistes et aux détenus violents.

RECOMMANDATION N° 12

La Commission des libérations conditionnelles et le SCC devraient mettre en place un processus permettant d'harmoniser leurs opinions sur les plans correctionnels dans certains types de cas, en particulier les cas qui présentent un risque élevé. Le SCC devrait solliciter l'opinion de la Commission sur la viabilité des plans correctionnels qu'il prépare pour les détenus, dans les cas des délinquants sexuels, des récidivistes et des détenus violents.

D. LES PERMISSIONS DE SORTIR SONT-ELLES BIEN ADMINISTRÉES?

I. Les normes sont-elles respectées?

Le Groupe a appris de parties intéressées au sein du système de justice et des groupe de citoyens et de défenseurs des victimes que nombre des problèmes entourant les permissions de sortir ne sont pas liés au programme lui-même, mais à la non-observation des règles par ceux qui sont chargés de l'administration du programme. Il est bon de faire remarquer que des enquêtes sur des incidents sensationnels qui se sont produits durant des sorties étayent cette conclusion. Le Groupe a examiné un rapport

provisoire qui a été récemment préparé par le Secteur de la vérification interne et des enquêtes du SCC, portant le numéro 378-1-040 et daté de janvier 1992. (Ce rapport est un suivi du Rapport 378-1-026 sur la vérification interne effectuée à la fin de 1990.) Les passages qui suivent sont tirés du rapport 378-1-040 :

> «Au cours de l'automne 1990, le Secteur de la vérification interne et des enquêtes a effectué, dans l'ensemble des régions, une vérification du programme des permissions de sortir. Des établissements et des bureaux de libération conditionnelle dans chacune des régions ont été visités, ainsi que les administrations régionales de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Selon l'impression générale de l'équipe de vérification, le programme des permissions de sortir du SCC a donné de bons résultats. Bien que, par le passé, un certain nombre d'incidents exceptionnels aient été reliés aux permissions de sortir (PS), il y a lieu de noter toutefois qu'ils ne constituaient en fait que des exceptions et non la règle. L'équipe de vérification a constaté que le SCC en général appuyait vigoureusement le programme et adhérait à ses objectifs. Il a été noté, en effet, un engagement très net envers les objectifs poursuivis par la politique des permissions de sortir telle qu'elle est énoncée dans la Directive 790 du Commissaire. L'une des forces du programme réside dans l'existence, au sein de tous les établissements visités, d'un comité officiel chargé de réviser les demandes de permission de sortir et de formuler des recommandations à leur sujet. De plus, ces demandes étaient généralement traitées avec rapidité.
>
> Certes, de l'avis de l'équipe de vérification, le programme des permissions de sortir fonctionnait généralement bien, il a été néanmoins enregistré un certain nombre de lacunes lors de la vérification de 1990. Il a été relevé, entre autres, certaines erreurs administratives ainsi que certains problèmes reliés, dans quelques établissements, au traitement des permissions de sortir.
>
> En vue de remédier aux problèmes particuliers recensés lors de la vérification, l'équipe de vérification a formulé les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION N^{O} 1

Que les régions réévaluent le degré de participation de l'agent de correction II au processus de permissions de sortir.

RECOMMANDATION N^{O} 2

Que les régions s'assurent que les décisions relatives aux permissions de sortir sont transmises par écrit aux détenus conformément à la politique du SCC.

RECOMMANDATION n^{O} 3

Que les régions s'assurent que les établissements améliorent leurs pratiques relatives aux avis de permissions de sortir sans surveillance fournis aux bureaux de surveillance des libérés conditionnels.

RECOMMANDATION N^{O} 4

Que les régions s'assurent qu'une photographie récente du détenu ainsi que son profil type [établi par l'agent de service] sont transmis aux bureaux de libération conditionnelle chargés de la surveillance dans tous les cas de permissions de sortir sans surveillance.

RECOMMANDATION N^{O} 5

Que toutes les régions envisagent sérieusement de recourir à la surveillance assurée par des citoyens et d'en tirer profit.

RECOMMANDATION N^{O} 6

Que les régions révisent leurs politiques et leurs pratiques pour s'assurer que les renseignements fournis au SCC et aux citoyens accompagnateurs sont complets.

RECOMMANDATION N^{O} 7

Que les régions s'assurent qu'il existe, dans leurs établissements, une conformité entre la politique et la pratique relative au degré de pouvoir discrétionnaire dans l'emploi de dispositifs de contrainte durant les permissions de sortir.

RECOMMANDATION N^{O} 8

Que les régions améliorent leurs pratiques de supervision des permissions de sortir et de rédaction de rapports.

À la mi-décembre 1991, il a été demandé de procéder au suivi de la vérification du Programme des permissions de sortir. Ce suivi devait permettre de juger les mesures de rectification adoptées sur la base des huit recommandations faites lors de la vérification de 1990. Au cours de la mission sur le terrain effectuée du 13 au 24 janvier dans le cadre de ce suivi, on a rendu visite aux établissements ainsi qu'aux bureaux de libération conditionnelle de l'ensemble des cinq (5) régions. Le personnel du Secteur de la vérification interne et des enquêtes a bénéficié, au cours de ses visites sur le terrain, de l'appui du personnel régional.

Le choix des endroits visités au cours de ce suivi a été déterminé par l'examen des données statistiques conservées à la Direction de la recherche et de la statistique au sujet des permissions de sortir sans surveillance octroyées d'octobre à décembre 1991. Les bureaux qui ont supervisé dans leurs secteurs le plus grand nombre de détenus ayant obtenu une PSSS ont été sélectionnés dans l'échantillon final des endroits retenus dans le cadre de ce suivi. De plus, on a procédé de telle sorte qu'aucun détenu n'ait pu être inclus plus d'une fois dans l'échantillon des sorties sans surveillance examiné.

Lors de la vérification de 1990, un problème d'ordre méthodologique avait été soulevé : le délai de dix jours de préavis utilisé pour l'analyse des données recueillies. En dépit du fait qu'il n'y avait au moment de la vérification de 1990 aucune norme nationale à ce sujet, l'avis de 10 jours a été généralement perçu comme étant raisonnable. Toutefois, le SCC a adopté par la suite une norme nationale régissant l'avis de permission de sortir sans surveillance. Cette norme requiert un préavis de 5 jours dans le cas des sorties sans

surveillance qui n'ont pas besoin de supervision et un préavis de 5 jours dans le cas de celles qui en ont besoin. Cette politique, qui est entrée en vigueur le 30 septembre 1991, n'est parvenue aux unités opérationnelles que peu de temps avant le début du suivi. Compte tenu de ce qui précède, les résultats ont dû être analysés en fonction de la norme la plus pratique et la plus réaliste jusque-là en vigueur : la transmission de l'avis avant le début de la sortie sans surveillance. Cela étant, l'équipe de vérification a considéré qu'un avis de notification était délivré à temps, lorsqu'il était reçu "au moins un jour avant" la sortie sans surveillance. Cependant, étant donné que la norme nationale régissant l'avis de 5 jours et celui de 10 jours est en vigueur, l'équipe de vérification a analysé les données selon cette politique. Par ailleurs, au cours du suivi, il a été noté dans les bureaux de libération conditionnelle certains problèmes reliés au manque de documentation et à l'absence d'une telle politique, ce qui a souvent nui à la collecte des données.

La vérification du programme de permissions de sortir effectuée en 1990 avait permis de constater que même si le programme en soi fonctionnait bien, des mesures importantes avaient été prises pour apporter des améliorations. Les constations faites ci-dessus quant aux mesures prises pour tenir compte des huit recommandations de la vérification de 1990 prouvent que des améliorations avaient été apportées depuis cette vérification. Certes, il faut faire encore davantage pour corriger toutes les lacunes soulevées dans les recommandations, néanmoins les problèmes relevés par ce suivi appellent également l'attention. Voici ces problèmes :

i) de nombreux bureaux de libération conditionnelle et d'établissements n'ont pas de données sur les permissions et ne disposent pas de méthodes spéciales pour les saisir. Cette lacune vient du fait que le programme des permissions de sortir n'est pas doté d'une banque de dossiers enregistrés et par voie de conséquence ne fait l'objet d'aucun contrôle;

ii) la notification de la PSSS ne fait l'objet d'aucune définition;

iii) il importe de réviser les permis de sortir afin qu'ils reflètent convenablement des facteurs tels que les exigences de la surveillance, le bureau où

le détenu doit se présenter et les contacts d'urgence;

iv) l'absence de lignes directrices sur la surveillance des PSSS porte atteint au principe de la responsabilité qui permet de s'assurer que la surveillance est pertinente;

v) il serait utile d'élaborer des lignes directrices sur le contenu des rapports d'évaluation post-PSSS afin de corriger les problèmes de fond ou la pénurie de détails que l'on retrouve dans certains rapports;

vi) il y aurait lieu de réviser la politique actuelle de cinq et de dix jours de notification en ce qui concerne les PSSS qui sont supervisées ainsi que celles qui ne le sont pas, vu que, de l'avis du personnel affecté aux opérations, ces délais sont excessifs;

vii) il faudrait réévaluer la nécessité de produire certains rapports d'évaluation post-PSAS en fonction de leur utilité.

En ce qui concerne les mesures prises jusqu'ici relativement aux huit recommandations de la vérification de 1990, l'équipe de vérification arrive à la conclusion que d'autres mesures s'imposent pour corriger les problèmes soulevés aux recommandations 1, 2, 3, 4 et 8. L'équipe tient à souligner par la même occasion que, pour la recommandation n° 4,

a) il est peut-être temps, comme il a été indiqué plus tôt dans le présent rapport, d'étudier la nécessité d'avoir des photos pour toutes les PSSS; et aussi

b) d'examiner quelles améliorations technologiques il conviendrait d'apporter pour procéder à la transmission électronique des photos.

Ces deux considérations peuvent bien servir à mieux faire comprendre la nécessité et l'importance des photos dans le programme des PSSS.

Pour terminer, l'équipe de vérification recommande d'examiner minutieusement tous les problèmes qui n'avaient pas été corrigés conformément à la vérification de 1990 ainsi que ceux qui sont relevés au cours de cette étude de suivi, d'y donner suite et de les soumettre à une nouvelle vérification dans six mois environ (c'est-à-

dire à la fin de l'été ou au début de l'automne 1992).»

Il semble évident qu'il faut continuer de s'attaquer à certaines parties des politiques et pratiques du programme de permissions de sortir qui ont été considérées comme problématiques lors de la vérification de l'automne 1990 et de nouveau lors de la vérification de janvier 1992. Le Groupe estime que les conclusions et recommandations du groupe de vérification correspondent à certains problèmes qui ont été relevés par le Groupe lors de son examen plus sommaire. À la lumière de l'examen du travail détaillé effectué lors de la vérification, le Groupe ne trouve aucune raison d'être en désaccord avec les conclusions du Secteur de la vérification interne et des enquêtes présentées ci-dessus et appuie donc la recommandation selon laquelle une autre vérification de suivi devrait être effectuée à l'automne 1992.

RECOMMANDATION N° 13

Une vérification devrait être effectuée par le SCC à l'automne 1992 afin de faire le suivi sur les questions considérées comme problématiques lors de la vérification de janvier 1992.

II. La présence de drogue dans les prisons nuit-elle à l'octroi des permissions de sortir?

L'usage de drogue par la population carcérale a toujours été une source de préoccupation pour les responsables des services correctionnels. Les policiers sont d'accord pour dire qu'il y a une importante consommation de drogue parmi les criminels. Certains rapports indiquent que jusqu'à 60 et même 70 % des détenus qui entrent dans le système correctionnel consomment de la drogue. Dans le passé, l'interdiction de la drogue a été entravée par une décision du tribunal dans laquelle on remettait en question l'analyse d'urine obligatoire et on différait le droit du SCC d'exiger de telles analyses. Par

conséquent, le SCC avait de la difficulté à prouver qu'un détenu consommait de la drogue. Le Groupe croit fermement qu'on ne devrait pas permettre qu'une pratique qui est condamnée dans la collectivité ait libre cours dans le milieu carcéral. À cet égard, le Groupe a été informé qu'il existait un programme de lutte contre les drogues qui a été mis en place à l'automne 1989 et auquel participent le SCC et la GRC. Le projet a donné des résultats satisfaisants et a permis de faire des saisies, des arrestations et de porter des accusations contre des visiteurs et des détenus.

Les visiteurs sont donc maintenant peu disposés à faire le trafic de la drogue dans les pénitenciers, car ils savent que s'ils sont appréhendés, leurs privilèges de visite seront suspendus. Il y a aussi une hésitation de la part de nombreux détenus à «importer» de la drogue à la prison lorsqu'ils reviennent d'une sortie. Cela a eu pour conséquence d'augmenter le nombre de voies de fait par les détenus consommateurs et trafiquants de drogue contre les détenus qui refusent de rapporter de la drogue à la prison. Le Groupe estime qu'en raison de ces pressions, certains détenus demandent moins de permissions de sortir et certains établissements en accordent moins. Un autre effet du resserrement de la procédure d'interdiction est que les trafiquants de drogue se sont mis à solliciter les prisonniers modèles de l'établissement, sous des menaces de violence, pour que ceux-ci deviennent des intermédiaires.

Dans le cadre de ce projet, il y a eu des séances de formation à l'intention du personnel de la GRC et du SCC sur les fouilles et les techniques de détection; cette formation a permis de sensibiliser le personnel du SCC et d'augmenter son efficacité. Malgré les fouilles corporelles, les analyses d'urine et les périodes d'isolement imposées aux détenus soupçonnés de porter et de consommer de la drogue, celle-ci continue de nuire à la bonne gestion de l'établissement et au bien-être des détenus. La présence de drogues illicites dans les établissements réduit également les possibilités de succès des détenus qui tentent eux-mêmes de briser cette dépendance.

RECOMMANDATION N° 14

Les efforts conjoints du SCC et de la GRC dans le cadre du programme de lutte contre les drogues devraient continuer à recevoir une grande priorité et le ministre devrait recevoir un rapport annuel de la situation.

RECOMMANDATION N° 15

Le SCC devrait être soutenu dans ses efforts d'interdire la drogue dans les pénitenciers, entre autres par l'analyse d'urine obligatoire lorsqu'il y a motifs raisonnables et par l'établissement de politiques sur la révocation temporaire ou permanente des permissions de sortir des détenus qui font l'importation, le trafic et l'usage de drogues illicites.

III. Le manque d'agents accompagnateurs nuit-il à l'octroi des permissions de sortir?

Le Groupe a été informé par les directeurs d'établissement qu'il a rencontrés de ce que coûte l'affectation de personnel de sécurité ou autre à la surveillance de détenus qui ont des permissions de sortir. Ils ont attribué en partie la réduction du nombre de permissions de sortir au manque de personnel et au coût des heures supplémentaires et ont dit que ces questions constitueraient des contraintes dans l'avenir. Il se peut très bien que la réduction du nombre de permissions accordé dans les établissements à sécurité maximale ou moyenne découle des budgets et de problèmes d'effectifs : les détenus de ces établissements seraient beaucoup plus susceptibles de se voir assigner une escorte, ou une escorte de sécurité, étant donné le risque élevé qu'ils présentent et le fait qu'ils appartiennent aux catégories de détenus à sécurité maximale ou moyenne.

La majorité des permissions de sortir (68 %) sont accordées à des personnes détenues dans des établissements à sécurité minimale, à qui l'on assigne une escorte de resocialisation. Dans certains cas, c'est un citoyen bénévole qui accompagne le détenu. Le Groupe est en faveur du recours plus fréquent aux particuliers, puisque le jumelage d'un détenu à un citoyen est considéré comme une façon très simple et facile de donner aux détenus des exemples des normes de la collectivité et des comportements respectueux des lois tout en sensibilisant les citoyens, et par conséquent la collectivité, au système correctionnel. Le Groupe estime que cela mènera à une meilleure compréhension du système correctionnel et à une plus grande confiance dans ce système.

Le recours accru à des particuliers permettrait aussi de réduire les coûts et de réaffecter du personnel aux programmes et aux traitements, surtout pour les détenus à risque élevé. Ces citoyens doivent satisfaire aux critères établis par le SCC et la CNLC; ainsi, on s'assure que seules des personnes motivées sont acceptées et recoivent la formation appropriée.

Ce recours à des gens de la collectivité serait une excellente façon de répondre aux besoins des détenus qui sont admissibles à des permissions de sortir, mais à qui l'on doit les refuser ou pour qui l'on doit les reporter en raison du manque d'agents. Cette façon de faire pourrait avoir une application très utile dans le cas des détenus qui ont des besoins particuliers auxquels on ne peut répondre normalement lorsqu'on assigne comme agents accompagnateurs du personnel de correction. En outre, il est essentiel que la population reconnaisse que pratiquement tous les détenus seront un jour libérés et que le fait de connaître quelqu'un dans la collectivité peut augmenter leur chance de rester dans le droit chemin. La population doit être encouragée à prendre part à sa propre protection en apportant sa contribution de cette façon. Les personnes qui participent actuellement à ces programmes, y compris les directeurs, le personnel et les bénévoles, ont signalé la valeur de cette méthode.

RECOMMANDATION N° 16

Les directeurs d'établissement devraient être encouragés à éveiller l'intérêt des citoyens et citoyennes et à former et appuyer un nombre suffisant de personnes bénévoles qui accompagneraient les détenus, afin de répondre aux besoins du programme de permissions de sortir de leurs établissements respectifs.

CHAPITRE 6

ADMISSIBILITÉ

A. LA PERMISSION DE SORTIR DEVRAIT-ELLE ETRE REFUSÉE À CERTAINES CATÉGORIES DE DÉTENUS?

Le Groupe a recueilli diverses opinions sur les catégories de détenus qui devraient être admissibles à la permission de sortir.

I. La permission de sortir devrait-elle être refusée aux délinquants sexuels?

Les groupements consultés ont insisté plus particulièrement sur le fait qu'avec la permission de sortir, des individus condamnés pour des crimes sexuels pouvaient retourner dans la collectivité. Par exemple, en 1990-1991, 934 des 1 603 détenus purgeant une peine pour un crime sexuel ont bénéficié au total de 6 558 permissions de sortir. Il faut noter ici qu'aucun des détenus qui ont bénéficié d'une permission de sortir n'a manqué à l'engagement de retourner à l'établissement, qu'aucune nouvelle accusation n'a découlé de ces permissions de sortir et que leur nombre, per capita, a été moins élevé pour les délinquants sexuels que pour les autres catégories de détenus. Néanmoins, la population et les corps policiers continuent de considérer que cette catégorie de détenus présente un risque inacceptable pour la collectivité et qu'elle ne devrait donc jamais ou presque jamais bénéficier de la permission de sortir.

II. Est-il possible d'évaluer et de réduire le risque?

Le Groupe a donc examiné attentivement les méthodes actuellement utilisées pour diagnostiquer, évaluer et traiter les délinquants sexuels, toutes ces méthodes étant conçues en partie dans le but de prévoir et de supprimer le risque qu'ils présentent, ou du moins de le réduire.

Les psychiatres et les psychologues interrogés, qui participent tous à l'évaluation et au traitement des délinquants sexuels, s'accordent en général sur un certain nombre de points.

Premièrement, ils reconnaissent que le motif de la condamnation ne correspond pas nécessairement ou exactement à la nature de la déviance observée chez le détenu; ainsi, quelqu'un peut avoir été condamné pour effraction, alors que l'examen détaillé des circonstances du crime ayant entraîné la condamnation peut révéler que le détenu avait en fait l'intention de commettre une agression sexuelle. De plus, si l'on considère qu'une faible proportion seulement des crimes sexuels sont signalés, qu'il est difficile de recueillir suffisamment d'éléments de preuve pour justifier la mise en accusation dans le cas des crimes les plus graves et que les négociations de plaidoyers peuvent fausser la réalité, on se rend compte à quel point il est dangereux d'évaluer le risque que présente un détenu uniquement en fonction du crime pour lequel il est incarcéré.

Deuxièmement, les spécialistes s'accordent pour dire qu'on ne peut se fier à la durée de la peine pour mesurer le risque que présente un délinquant sexuel, en raison de la grande disparité des peines. D'ailleurs, au cours de l'étude menée par le Groupe, cette observation a été confirmée par deux cas notoires, en Ontario, où les auteurs de crimes sexuels graves se sont vu imposer une

peine si brève qu'ils ont dû être placés dans un établissement provincial.

Troisièmement, les spécialistes reconnaissent aussi la grande valeur des nombreux instruments d'évaluation mis au point très récemment et de ceux qu'on ne cesse de créer, presque tous les mois.

Enfin, toutes les personnes interrogées, qu'il s'agisse de victimes ou de spécialistes du traitement, ont souligné l'importance d'une évaluation individuelle approfondie des délinquants sexuels dès leur admission dans un pénitencier fédéral, car le terme "délinquant sexuel" englobe des réalités aussi diverses que l'attentat à la pudeur et la pédophilie. En outre, selon les spécialistes, cette évaluation individuelle constituerait la première étape d'une série d'évaluations et de programmes de traitement adaptés spécifiquement aux besoins individuels des détenus. Toute décision concernant le risque que présente un détenu, sa mise en liberté et la possibilité d'exercer une surveillance sur lui ne peut être fondée que sur une évaluation uniformisée et sur des programmes de traitement de ce genre. Le Groupe est convaincu que les décisions d'ordre correctionnel et celles qui ont trait à la mise en liberté des détenus doivent être fondées sur des renseignements se rapportant au délinquant lui-même, et non seulement à l'infraction, à sa catégorie, à la durée de la peine, au risque que le détenu présente dans l'établissement et au type d'établissement où il est incarcéré (à sécurité maximale, moyenne ou minimale, ou dans un centre correctionnel communautaire).

En ce sens, le Groupe voit d'un très bon oeil les travaux entrepris au SCC en ce qui concerne l'évaluation psychologique et le traitement des délinquants sexuels. Des processus de traitement ont été élaborés afin de déterminer le type de programme qui serait le plus efficace pour chaque détenu, mais aussi pour identifier ceux qui présentent le

risque le plus élevé de récidive, quel que soit le traitement qu'ils reçoivent. En d'autres termes, on connaît de mieux en mieux les facteurs permettant de prévoir la récidive et d'identifier les détenus dont le profil psychologique laisse prédire qu'ils constitueront toujours un risque pour la collectivité, peu importe les traitements.

> *"Nous voulons que les politiques s'appuient sur la connaissance que nous avons des gens, et non sur les hypothèses que nous formulons à leur sujet."*
>
> *Un psychologue*

L'extrait qui suit définit très bien l'ensemble du système d'évaluation :
(traduction)

> Les facteurs servant à l'évaluation des détenus sont de deux ordres. D'abord, il y a des facteurs de nature "empirique", au nombre de quatre. Les évaluations sont fondées sur des tests psychologiques objectifs ou sur des critères objectifs spécifiques, qui servent à déterminer le degré de risque. En outre, nous avons choisi ces facteurs empiriques d'après des rapports de recherche montrant que ceux-ci permettent de prévoir la récidive chez les délinquants sexuels. Ces facteurs empiriques sont donc : les antécédents en matière d'infractions sexuelles, la personnalité criminelle, l'excitation sexuelle déviante et l'aptitude sociale.
>
> Il y a également trois facteurs "subjectifs". Les évaluations sont alors des jugements subjectifs posés par les cliniciens de la Warkworth Sexual Behaviour Clinic (WSBC), qui ont une excellente connaissance du comportement du détenu et de sa réponse au programme de traitement. Le plus souvent, ces jugements font l'objet de discussions dans le cadre d'une conférence de cas, et ils sont adoptés à la suite d'un processus de discussion et de révision. Ces trois facteurs subjectifs sont : le désir de recevoir un traitement, l'importance du changement de comportement observé au cours du traitement et une évaluation générale du risque de récidive.

> Enfin, on détermine un degré global de risque, habituellement au cours d'une conférence de cas, et la décision est toujours sanctionnée en dernier ressort par le directeur de la WSBC, sur l'avis du personnel de la clinique et compte tenu de toutes les autres évaluations de risque, empiriques et subjectives. Pour établir de manière définitive ce degré global de risque, on accorde plus d'importance aux facteurs empiriques qu'aux facteurs subjectifs. (Barbaree, sans date)

Lors de chaque évaluation du risque, le jugement est posé au moyen d'une échelle de un à cinq points, qui va de Faible (1) à Moyen (3) et à Élevé (5).

Les antécédents en matière d'infractions sexuelles, la personnalité criminelle et l'excitation sexuelle déviante sont évalués avant le traitement. Les facteurs subjectifs ainsi que le facteur de l'aptitude sociale sont évalués au cours du traitement, et un rapport est établi après le traitement.
(traduction)

> Conformément à l'entente contractuelle passée entre le Service correctionnel du Canada et l'Université Queen's, qui soutient financièrement la Warkworth Sexual Behaviour Clinic, la clinique doit effectuer une évaluation du risque de récidive chez les hommes qui ont suivi le programme de traitement. Les évaluations, consignées dans un rapport final produit au terme du traitement, constituent une précieuse source d'information pour les agents de gestion des cas et la Commission nationale des libérations conditionnelles. (Barbaree, sans date)

Il est toutefois essentiel de rappeler que ces travaux sont encore très récents et que tout le domaine de la prévision du risque connaît une évolution rapide. Ainsi, deux ans à peine après que l'enquête Pepino eut indiqué qu'il y avait peu de preuves, voire aucune, qui démontraient que le traitement des délinquants sexuels produisait des

résultats fructueux ou permanents, un rapport remis au SCC par le Dr V. Quinsey, en juillet 1990, précisait : (traduction)

> Compte tenu du nombre de délinquants sexuels traités chaque année et du nombre d'articles et de livres portant sur le traitement de ces délinquants, les ouvrages consacrés à l'évaluation du risque sont particulièrement rares. On pourrait être tenté d'en conclure que le nombre d'auteurs qui ont publié leurs réflexions sur l'efficacité du traitement des délinquants sexuels est plus élevé que le nombre de délinquants sexuels ayant fait l'objet d'études sur cette question...
>
> [...] il est probable que les méthodes d'intervention les plus efficaces restent encore à trouver. Les travaux de recherche devront non seulement évaluer de façon probante les traitements actuels, mais aussi amener la mise au point de nouveaux types d'intervention."

Le Groupe partage sans réserve ce point de vue.

III. Le SCC peut-il faire quelque chose de plus?

Il faut aussi rappeler que la recherche, bien qu'elle soit pleine de promesses, nécessitera des méthodes de suivi détaillées, le perfectionnement des employés et du personnel contractuel, l'élaboration de normes nationales que devront observer les membres du personnel et les spécialistes contractuels ainsi que le développement de systèmes de renseignements informatisés permettant de suivre les délinquants sexuels pendant leur traitement et après leur mise en liberté.

Dans cette optique, le SCC a créé récemment un comité national de coordination des programmes et des services destinés aux délinquants sexuels, qui devra participer activement à toutes les étapes de la

planification et de l'évaluation des programmes et des services. Le mandat de ce comité consiste à :

a) préparer des plans de mise en oeuvre des programmes et des services;
b) établir des normes et concevoir une méthode d'évaluation à l'intention des responsables des programmes de traitement, des groupes d'entraide et des services communautaires de prévention de la récidive;
c) concevoir un processus d'évaluation des délinquants sexuels au moment de leur admission, avant et après leur traitement et avant leur mise en liberté;
d) créer une base de données;
e) préparer des plans de formation et des ensembles de cours.

De plus, le SCC a demandé à chacune des cinq Régions administratives de créer son propre comité régional, chargé du même mandat que le comité national.

Le Groupe rappelle en particulier que le projet pilote d'évaluation initiale, dans la région de l'Ontario, s'apprête à adopter un modèle d'évaluation normalisé ainsi qu'un système de renseignements informatisé qui permettra de suivre chaque détenu durant son traitement, sa mise en liberté sous condition et, il est à souhaiter, même après l'expiration de sa peine.

IV. De quelles informations a-t-on besoin?

L'évaluation préliminaire sert à déterminer le risque que présentent les détenus condamnés pour des infractions sexuelles, mais elle devrait aussi chercher à détecter des indices révélateurs d'une déviance sexuelle chez ceux qui ont été condamnés pour d'autres types d'infractions. On a très souvent rappelé au Groupe la nécessité de disposer d'informations détaillées, récentes et

fiables au sujet de l'infraction, du délinquant et de ses antécédents sociaux et criminels, y compris comme jeune contrevenant. A cette fin, on a rappelé que des rapports de police complets et détaillés constituaient une source extrêmement riche de renseignements nécessaires pour identifier les détenus à risque élevé. Les rapports des procureurs de la Couronne peuvent également fournir des renseignements précieux sur les témoignages de tiers et sur la négociation éventuelle du plaidoyer. Les déclarations de la victime sur les conséquences du crime et les motifs invoqués par le juge pour justifier la sentence permettent aussi de préciser le profil du détenu. De même, certaines unités spéciales des services de police, comme celles qui s'occupent des agressions sexuelles, peuvent fournir des renseignements très importants.

Des policiers, des agents de correction, des agents de liberté conditionnelle et des commissaires de la CNLC, de leur propre initiative, ont affirmé au Groupe que la *Loi sur l'accès à l'information* avait des conséquences négatives sur la sécurité du public en ce qui regarde la mise en liberté sous condition des détenus. En effet, cette loi permet aux détenus de consulter leur dossier et de prendre ainsi connaissance des remarques négatives qu'il contient, ce qui donnerait lieu à des menaces, réelles ou perçues, à l'endroit du personnel du système de justice et des membres de leur famille. Par conséquent, il peut arriver que le contenu de certains rapports soit "adouci", et la qualité des renseignements en souffre, ce qui accroît les risques de mauvaises décisions, qui peuvent compromettre la sécurité du public. Il ne faudrait pas que le droit à l'information accordé aux détenus empiète sur le droit de la collectivité d'être protégée.

RECOMMANDATION N° 17

Des méthodes de travail devraient être instituées afin que les renseignements contenus dans les dossiers des détenus soient plus précis et plus détaillés. A cette fin, il faudrait concevoir des programmes de collecte et d'échange d'information entre les différents éléments du système de justice.

RECOMMANDATION N° 18

Vu que l'information concernant les types de crimes ou de déviances et l'âge du délinquant au moment où ces comportements sont apparus, entre en ligne de compte dans l'évaluation du détenu, tous les moyens nécessaires devraient être pris pour permettre l'accès à des renseignements détaillés sur les antécédents des détenus sous responsabilité fédérale comme jeunes contrevenants.

RECOMMANDATION N° 19

Les renseignements contenus dans les dossiers des détenus devraient être réunis dans une base de données informatisée servant à identifier et à repérer les délinquants sexuels admis dans le système correctionnel, et à les suivre jusqu'à leur élargissement.

RECOMMANDATION N° 20

Le SCC et la CNLC devraient se donner les moyens d'assurer l'anonymat des personnes qui fournissent des renseignements qui seront versés au dossier d'un détenu et serviront à la prise de décisions, afin d'éviter que les témoins, policiers, psychologues ou membres du personnel ne se sentent obligés d'adoucir leurs observations.

RECOMMANDATION N° 21

Le SCC devrait continuer d'élaborer un service de dépistage, et en généraliser l'usage afin d'identifier et de classer, dès l'admission, les détenus qui nécessitent une évaluation détaillée et exhaustive, y compris des évaluations phallométriques et des mesures de la personnalité psychopathique, et faire subir une telle évaluation aux détenus ainsi identifiés.

V. Les peines imposées peuvent-elles mieux correspondre aux besoins du détenu et au risque qu'il présente?

Enfin, toutes les personnes que le Groupe a rencontrées ont affirmé que les disparités entre les peines, même dans le cas des délinquants sexuels, se traduisaient par de grandes différences dans leur durée, non seulement d'une région à l'autre, mais aussi d'un détenu à l'autre, alors que les détenus présentent souvent des besoins presque identiques. Il arrive qu'on manque de temps pour bien traiter un délinquant sexuel parce que le juge a fixé sa peine sans connaître la durée du traitement nécessaire (et inversement, la durée de l'incarcération de certains détenus dépasse largement le temps nécessaire à leur traitement). Le Groupe estime qu'une évaluation de la nature du risque et de la déviance que présente un détenu et un aperçu du traitement dont il a besoin constitueraient une source d'information inestimable pour le juge qui doit fixer la sentence. Déjà à l'heure actuelle, beaucoup de juges attendent d'obtenir un rapport présentenciel qui contient souvent une évaluation psychologique avant d'imposer une sentence.

Il faudrait faire en sorte que le personnel du système correctionnel ayant la responsabilité immédiate de l'évaluation et du traitement des détenus puisse fournir ce

type de renseignements au juge qui détermine la peine. Le Groupe recommande donc que des mesures soient prises afin que le rapport présentenciel exigé par un juge qui doit imposer une peine à un délinquant sexuel (et peut-être aussi à un délinquant ayant commis des infractions violentes ou répétées à caractère non sexuel) soit préparé par ou en collaboration avec le personnel des services d'évaluation initiale et des services d'évaluation des délinquants sexuels qui existent déjà ou que l'on est à mettre au point.

RECOMMANDATION N° 22

Le SCC devrait envisager la possibilité de mettre en application, en collaboration avec les tribunaux, un projet pilote permettant d'inclure tous les renseignements pertinents dans le rapport présentenciel des délinquants sexuels et de ceux qui devraient recevoir un traitement spécialisé durant leur incarcération.

VI. Quelle serait la meilleure manière de tenir compte du risque?

Le SCC et la CNLC ont tous deux été amenés à chercher des moyens pratiques de réfuter la croyance voulant que la durée de la peine imposée par le tribunal corresponde précisément au risque et aux besoins que présente le délinquant.

Il suffit de lire les journaux ou de jeter un coup d'oeil aux dossiers d'un établissement correctionnel pour constater qu'il existe de grandes différences entre les peines imposées pour un même crime. De toute évidence, ces différences sont en partie attribuables au principe de justice selon lequel deux personnes, ou deux crimes, ne peuvent être parfaitement identiques. De plus, les peines sont censées refléter la réprobation publique face à un

crime en particulier et le principe de la dissuasion générale et spécifique.

Comme pour les travaux du Groupe, il est regrettable que la révision des lois touchant le système correctionnels se soit faite sans que l'on connaisse les résultats de la réforme du processus de détermination de la peine et sans la tenue d'un débat sur les principes et les pratiques de ce processus. Une large part des pratiques adoptées par le SCC et la CNLC sont en effet fondées sur la durée des peines. Ainsi, la CNLC a délégué aux directeurs d'établissement le pouvoir d'accorder la permission de sortir à tout détenu qui purge une peine de moins de cinq ans. Or, le Groupe n'a pu trouver aucun motif justifiant cette limite de cinq ans. En outre, nous avons entendu dire maintes fois que les dates d'admissibilité automatique à la mise en liberté sous condition contraignent les responsables du SCC à faire en sorte que les détenus soient prêts très rapidement à être remis en liberté. Par exemple, un détenu qui purge une peine de trois ans est admissible à la semi-liberté et à la permission de sortir après six mois et à la libération conditionnelle totale après un an. Si le comportement criminel du détenu est attribuable à des facteurs psychologiques ou à des facteurs semblables, il est certainement difficile de le modifier sensiblement en si peu de temps.

De plus, le SCC tient compte de la durée de la peine d'un détenu pour décider quand il sera admis à un programme de traitement où les inscriptions sont trop nombreuses ou pour le transférer dans un établissement à niveau de sécurité différent, et pour un grand nombre d'autres décisions.

Pour toutes ces raisons, le Groupe est fermement convaincu que le critère arbitraire de la durée de la peine devrait être remplacé par un processus où toutes les décisions touchant la gestion du détenu, comme les

traitements dont il a besoin, la cote de sécurité, les permissions de sortir, devraient être fondées sur l'évaluation du risque qu'il présente. Les services correctionnels disposent aujourd'hui des moyens d'effectuer les évaluations avec un degré de certitude jamais atteint auparavant. Dans la mesure où le SCC et la CNLC peuvent joindre leurs efforts, la sécurité du public exige que les détenus à risque élevé reçoivent un traitement intensif et ne soient libérés sous condition que si l'évaluation du risque l'autorise, et que les détenus présentant un risque peu élevé soient placés dans un milieu qui corresponde le plus possible à leurs besoins particuliers. De cette manière, le Service correctionnel pourra peut-être contribuer au débat sur le processus sentenciel.

RECOMMANDATION N° 23

1. a) **Un processus d'évaluation des détenus devrait être normalisé par le SCC et mis à l'essai par des spécialistes contractuels, et à l'intention des délinquants sexuels qui présentent le plus grand risque et dont le comportement est très déviant (cas que le Groupe désigne par le terme "fiche rouge"), le SCC devrait élaborer et offrir un ou plusieurs programmes de traitement spécialisés dans chaque Région.**

   b) **La permission de sortir devrait être accordée aux détenus "fiche rouge" selon l'ordre de priorité suivant :**

      1) **pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, sous escorte de sécurité, à la discrétion du directeur de l'établissement;**
      2) **pour des raisons de nature thérapeutique, sous escorte de sécurité, à la discrétion de la CNLC;**

3) pour toute autre raison liée au traitement des causes du risque ou de la déviance élevés du détenu et à la seule discrétion de la CNLC, la juste évaluation du risque élevé que présente le détenu étant le premier critère considéré dans la décision d'accorder la permission de sortir et d'imposer une escorte de sécurité.

c) Après le traitement, à la suite d'une évaluation constatant une modification du risque que présente le détenu, celui-ci pourra faire l'objet d'un reclassement.

2. a) Le SCC devrait élaborer et offrir à l'intention des délinquants sexuels qui présentent un risque moyen (cas que le Groupe désigne par le terme "fiche orange") des programmes spécialisés permettant de répondre à leurs besoins.

b) La permission de sortir devrait être accordée aux détenus "fiche orange" selon l'ordre de priorité suivant :

1) pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, sous escorte de sécurité, à la discrétion du directeur de l'établissement;
2) pour toute autre raison, sous escorte correspondant au risque que présente le détenu, à la discrétion de la CNLC;

c) Après le traitement, à la suite d'une évaluation constatant une modification du risque que présente le détenu, celui-ci pourra faire l'objet d'un reclassement.

3. Le SCC devrait élaborer et offrir à l'intention des délinquants sexuels qui présentent un risque faible

(cas que le Groupe désigne par le terme "fiche verte") des programmes spécialisés permettant de répondre à leurs besoins. Les détenus "fiche verte" devraient être admissibles à tous les types de permission de sortir, sous escorte correspondant au risque qu'ils présentent, à la discrétion du directeur de l'établissement.

RECOMMANDATION N° 24

Afin d'assurer le plus rapidement possible l'application de la recommandation précédente et la mise en oeuvre du mandat du comité national de coordination des programmes et des services destinés aux délinquants sexuels, le SCC devrait désigner un coordinateur ou une coordinatrice des programmes pour délinquants sexuels.

VII. La permission de sortir devrait-elle être refusée aux récidivistes et aux criminels dangereux qui n'ont pas commis d'infractions sexuelles?

Il existe un deuxième groupe de détenus qui soulève certaines inquiétudes dans le public, c'est-à-dire les criminels "dangereux", "violents" ou "récidivistes", mais qui n'ont pas commis d'infractions sexuelles. Un grand nombre de ces détenus sont aujourd'hui considérés comme des psychopathes.
(traduction)

> Compte tenu de l'ensemble des caractéristiques de ce trouble de la personnalité - impulsivité, insensibilité, égocentrisme, égoïsme, absence de culpabilité, d'empathie et de remords, etc. -, il n'est pas étonnant de constater que la psychopathie se manifeste extrêmement souvent chez les criminels violents et les récidivistes. (Hare, sans date)

Les traits caractéristiques de la psychopathie sont compatibles avec la criminalité, bien qu'ils n'y conduisent pas toujours. Hare ajoute : "Les recherches portant sur des criminels condamnés par la justice montrent clairement que les psychopathes ont une activité criminelle plus grande que les autres types de criminels pendant une grande partie de leur vie." En outre, les psychopathes risquent plus que les autres détenus d'être trouvés coupables de crimes avec violence et de commettre de nouveau de telles infractions. On a observé également qu'ils s'adonnaient à une plus grande diversité d'activités criminelles (ce qu'on appelle parfois la multicriminalité) et qu'ils consommaient une plus grande variété de drogues que les autres criminels. Ces caractéristiques font aussi que ces détenus sont plus difficiles à surveiller, car l'expérience démontre que les psychopathes incarcérés demeurent enclins aux actes de violence et aux agressions.

C'est depuis quelques années seulement que les cliniciens peuvent compter sur des instruments de mesure permettant de prévoir avec une certaine précision les comportements criminels ou violents. Il faut souligner entre autres les travaux de Robert Hare, de l'Université de la Colombie-Britannique, qui a mis au point un test de mesure des traits psychopathiques ("psychopathy checklist", ou PCL). Cet instrument s'est révélé nettement plus efficace que les autres moyens actuellement utilisés pour prédire les risques de récidive, et qui plus est, d'après les traits caractéristique de chaque individu plutôt que d'après un groupe de détenus condamnés pour un même crime.

L'extrait qui suit, tiré de "Psychopathy and Crime: A Review", illustre très bien les résultats convaincants obtenus grâce à cette méthode : (traduction)

> Serin, Peters et Barbaree (1990) ont administré le PCL à 93 détenus de sexe masculin d'un établissement fédéral, avant qu'ils bénéficient d'une permission de sortir sans

surveillance. Six (37,5 %) des seize psychopathes identifiés dans cette étude par un score PCL supérieur à 31 ont manqué aux conditions de leur permission de sortir, tandis qu'aucun des seize détenus non psychopathes, identifiés par un score PCL inférieur à 17, n'a manqué à ces conditions. Par la suite, 77 de ces 93 détenus ont été remis en liberté conditionnelle. Les chercheurs ont pu suivre 74 d'entre eux, dont onze psychopathes et 13 non-psychopathes. Le taux de manquement aux conditions de la libération conditionnelle (renvoi en incarcération) a été de 27 % pour l'ensemble du groupe, de 7 % chez les non-psychopathes et de 33 % chez les psychopathes. De plus, la période moyenne écoulée avant le manquement a été nettement plus courte chez les psychopathes (8 mois) que chez les non-psychopathes (14,6 mois). Le PCL a permis de prévoir les résultats avec plus de précision qu'une combinaison de variables concernant la démographie et les antécédents criminels ainsi que plusieurs des instruments actuariels de mesure du risque normalement utilisés, dont la Notation du potentiel de réadaptation sociale (Gottfredson et Bonds, 1961), l'échelle de prédiction de la récidive (Nuffield, 1982) et le Salient Factor Score (Hoffman et Beck, 1974).

Dans le cadre d'un suivi de cinq ans de l'étude sur la récidive de Serin et al., Serin (1991) a observé que le taux de manquement global était de 67 % chez les 81 criminels compris dans l'étude, de 38 % chez les non-psychopathes et de 85 % chez les psychopathes.

La psychopathie constitue un indice de prédiction non seulement de la récidive en général, mais aussi de la récidive avec violence. Dans une étude de Serin (1991), 25 % des psychopathes ont récidivé avec violence, contre aucun non-psychopathe. Les instruments actuariels ordinaires n'ont pas permis de prévoir le taux de récidive avec violence. (Hare et al., à paraître)

L'examen des statistiques du SCC semble aussi confirmer l'hypothèse selon laquelle les récidivistes présentent un risque plus élevé de récidive : les données montrent que les détenus condamnés à plusieurs reprises

risquent davantage de manquer aux conditions de la permission de sortir que les autres détenus.

Peines d'incarcération chez les détenus ayant bénéficié de permissions de sortir

	Détenus ayant bénéficié de permissions de sortir		Manquement aux conditions		Population de détenus (31 mars 1991)	
Nombre de peines	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
1	61,0	4393	45,6	31	58,9	7071
2	17,5	1264	17,6	12	17,2	2063
3 ou plus	21,5	1548	36,8	25	24,1	2865
Total	100	7205	100	68	100,2	11989

"On peut aujourd'hui évaluer le risque de récidive mieux qu'il y a cinq ou dix ans. Ce n'est pas encore parfait, mais c'est mieux que le hasard."

Un psychologue judiciaire

Il est certain qu'on peut identifier avec plus de précision qu'autrefois les délinquants sexuels et les psychopathes (qui sont plus enclins à commettre des crimes avec violence ou à récidiver) et déterminer le risque de récidive qu'ils présentent. Le Groupe croit par conséquent que les détenus dont l'évaluation individuelle approfondie révèle un risque élevé ne devraient bénéficier de la permission de sortir, avec ou sans surveillance, que dans certaines conditions qui tiennent compte à la fois du risque de récidive qu'ils présentent pour le public et du fait que leur réaction au traitement semble faible ou nulle.

"Il y aura toujours un certain nombre de détenus (environ 7 %) qui ne retireront rien de leur traitement. Il reste toujours des individus qui nourrissent leur colère contre le système et les médecins, et qui n'attendent que la date d'expiration de leur peine."

Un psychologue traitant

Ce sont les détenus appartenant à cette catégorie qui, dès le début de leur peine, devraient éventuellement être considérés comme des cas de maintien en incarcération comme le prévoit la loi C-67 adoptée en 1986, et pour lesquels il faudrait préparer un plan correctionnel tenant compte du risque élevé qu'ils présentent et des besoins critiques qu'ils éprouvent. De plus, ces détenus ne devraient bénéficier de la permission de sortir que pour des raisons thérapeutiques ayant un lien avec leur plan personnel de gestion du risque.

A cet égard, le Groupe considère que le danger que présentent les psychopathes à risque élevé est équivalent à celui des délinquants sexuels à risque élevé. Pour cette raison, ils devraient eux aussi être considérés comme des cas "fiche rouge" et être soumis aux mêmes restrictions.

RECOMMANDATION N° 25

1) Les détenus n'ayant pas été condamnés pour des infractions sexuelles et qui présentent un risque élevé devraient être considérés comme des cas "fiche rouge" et soumis aux dispositions de la recommandation n° 23 1) concernant l'admissibilité à la permission de sortir.

2) Les détenus n'ayant pas été condamnés pour des infractions sexuelles et qui présentent un risque moyen devraient être considérés comme des cas "fiche orange" et soumis aux dispositions de la recommandation n° 23 2) concernant l'admissibilité à la permission de sortir.

3) Les détenus n'ayant pas été condamnés pour des infractions sexuelles et qui présentent un risque faible devraient être considérés comme des cas "fiche verte" et soumis aux dispositions de la recommandation n° 23 3) concernant l'admissibilité à la permission de sortir.

VIII. Les détenus en situation irrégulière sur le plan de l'immigration devraient-ils bénéficier de la permission de sortir?

L'une des questions portées à l'attention du Groupe avait trait à la mise en liberté sous condition, ce qui comprend les permissions de sortir, dans le cas des détenus visés par les lois sur l'immigration du Canada.

Le nombre de détenus qui sont entrés au Canada dans des circonstances qui font l'objet d'une enquête de la part du ministère de l'Emploi et de l'Immigration augmente sans cesse. Il s'agit de savoir si les détenus appartenant à cette catégorie devraient être gardés au Canada aux frais des contribuables canadiens pour toute la durée de leur peine, pour être ensuite confiés au ministère de l'Immigration, ou s'il faudrait plutôt clarifier prioritairement leur situation sur le plan de l'immigration, ce qui pourrait éventuellement conduire à leur expulsion. Pour être en mesure d'établir un plan correctionnel valable, le personnel du SCC doit savoir si un détenu restera ou non au pays.

On a proposé que ces détenus purgent une partie de leur peine au Canada avant d'être renvoyés dans leur pays, afin de leur faire comprendre que leur comportement méritait un châtiment.

D'autres jugent préférable de clarifier le plus tôt possible la situation de ces détenus et de prendre les

mesures qui s'imposent, notamment l'expulsion, ce qui répondrait aux attentes du public, tant sur le plan juridique (expulsion) que sur le plan économique (diminution des coûts).

Si aucune mesure n'est prise, le détenu en situation irrégulière se retrouvera un jour ou l'autre dans la collectivité, en liberté sous condition, en liberté surveillée ou en liberté une fois sa peine purgée. Le Groupe estime que cette question devrait être examinée en collaboration avec les responsables du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

RECOMMANDATION N° 26

Le SCC devrait entreprendre des pourparlers avec Emploi et Immigration Canada afin de trouver des moyens d'accélérer l'examen du dossier d'immigration des détenus sous responsabilité fédérale qui se trouvent en situation irrégulière.

B. CERTAINES CATÉGORIES DE DÉTENUS DEVRAIENT-ELLES FAIRE L'OBJET D'UN TRAITEMENT PARTICULIER?

I. La permission de sortir devrait-elle être accordée aux détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité?

La question de l'octroi de la permission de sortir aux détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité a également été soulevée. On s'est demandé si ces sorties faisaient ou devaient faire partie du plan correctionnel de ces détenus, compte tenu de la nature du crime ayant justifié ce type de peine. Un grand nombre de détenus de cette catégorie ont été condamnés pour meurtre, et un nombre croissant sont condamnés pour viol ou pour d'autres crimes graves avec violence. Si l'on considère que le Canada vient

au troisième rang dans le monde pour ce qui est du taux d'incarcération, on peut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive.

Actuellement, les détenus condamnés à perpétuité bénéficient de permissions de sortir avec surveillance pour des raisons humaines ou administratives. La CNLC a aussi le pouvoir d'accorder la permission de sortir sans surveillance à certains de ces détenus.

L'examen des statistiques relatives aux permissions de sortir accordées aux détenus condamnés pour meurtre révèle que ce groupe obtient d'excellents résultats dans les programmes de permission de sortir.

Infractions principales à l'origine de l'incarcération des détenus ayant bénéficié de la permission de sortir

	Nombre de détenus ayant bénéficié de permissions de sortir		Manquement aux conditions		Population de détenus (31 mars 1991)	
Infraction principale	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
Meurtre	10,7	758	2,9	2	13,1	1573
Infraction sexuelle	13,2	934	0,0	0	13,4	1603
Agression, voies de fait	13,9	985	5,9	4	14,9	1788
Vol, vol qualifié	26,0	1844	39,7	27	26,2	3136
Effraction	14,4	1025	30,9	21	14,6	1747
Tentative de meurtre, complot	6,5	460	7,4	5	4,9	588
Drogue	10,0	707	5,9	4	8,1	972
Autre	5,5	387	7,4	5	4,9	582
Total	100,2	7100	100,1	68	100,0	11989

Il faut rappeler ici que la plupart des détenus condamnés à perpétuité seront un jour remis en liberté, à la date d'admissibilité à la libération conditionnelle fixée par le tribunal ou à la suite de la révision judiciaire prévue par la loi. Pour cette raison, il faut leur offrir des programmes de réinsertion sociale. L'expérience acquise avec ces détenus, dont le nombre va croissant, devrait permettre de mener des recherches et de préparer des programmes qui conviennent à leurs besoins.

En outre, la recherche devrait viser à déterminer le degré de risque que présente chaque détenu condamné à perpétuité, car presque toutes les personnes que le Groupe a consultées, y compris les directeurs d'établissement, le personnel du SCC, les psychologues et les représentants des victimes, ont reconnu que certains de ces détenus, particulièrement parmi ceux qui ont été condamnés pour meurtre, présentent un risque très faible de récidive. On a rapporté que nombre d'entre eux étaient "rongés par le remords" et qu'ils avaient commis leur crime contre la seule personne pour qui ils représentaient une menace. Certains des crimes commis ont été qualifiés de "crimes de situation". Tous les directeurs interrogés, sans exception, ont affirmé qu'une partie des condamnés à perpétuité avaient un caractère "solide" et qu'ils exerçaient une influence stabilisatrice au sein de l'établissement. D'autre part, les détenus qui doivent subir une incarcération prolongée sans espoir d'être jamais soulagés des conséquences de la vie en établissement peuvent être incapables de reprendre leur place dans la société le jour où la mise en liberté leur sera accordée. De toute évidence, cela ne sert pas la sécurité du public.

RECOMMANDATION N° 27

Le SCC et la CNLC devraient constituer un groupe de travail chargé d'étudier la question de l'évaluation du risque que présentent les détenus condamnés à perpétuité, et

la place que doit occuper la permission de sortir dans les programmes qui leur sont destinés, afin de faire des recommandations. Entre-temps, les règles régissant l'octroi de la permission de sortir seront maintenues, l'évaluation du risque demeurant le critère prépondérant.

II. Les permissions de sortir accordées aux détenus autochtones devraient-elles faire l'objet de considérations spéciales?

"Cela m'a fait connaître la valeur d'une vie : j'ai compris qu'une bonne vie, ça mérite le respect, et que la vie ne doit pas être gaspillée."

(Un détenu autochtone du pénitencier de Stony Mountain, décrivant ce qu'avait représenté pour lui la permission de sortir pour se rendre au chevet de son grand-père mourant.)

On a fait remarquer aux membres du Groupe que les détenus autochtones bénéficiaient moins souvent de la permission de sortir que les détenus non autochtones. Le SCC a présenté une étude portant sur des données statistiques recueillies auprès de détenus qui se sont déclarés eux-mêmes d'origine autochtone, de race blanche ou membres d'un autre groupe racial. Compte tenu de la façon dont ces statistiques ont été recueillies et compilées, le Groupe a retenu le terme "autochtone" pour faire en sorte que ses conclusions correspondent bien aux données soumises. Les détenus autochtones représentant 11,8 % de la population carcérale, on devrait normalement s'attendre à ce qu'ils bénéficient de 11,8 % du total des permissions de sortir accordées. Or, comme le révèle le tableau ci-dessous, ils ne reçoivent que 8,4 % des permissions de sortir en groupe et 7,7 % des permissions de sortir individuelles.

Permissions de sortir (individuelles et en groupe) selon le groupe racial

Type de permission de sortir				
	En groupe		Individuelles	
Race	%	Nombre	%	Nombre
Blancs	83,3	23619	85,9	20862
Autochtones	8,4	2384	7,7	1868
Autres	8,3	2354	6,5	1569
Total	100	28357	100,1	24299

L'analyse des données montre que les détenus autochtones bénéficient de la permission de sortir dans une proportion moindre que les autres détenus peut-être à cause de leur profil criminel. Cependant, on a fait valoir que le comportement criminel, les interventions policières, le pourcentage des condamnations et la nature des peines imposées, qui engendrent par leur effet combiné un profil criminel plus grave, pouvaient être liés à la façon dont le système perçoit les autochtones. Malheureusement, même un instrument d'évaluation aussi général que l'échelle d'information statistique sur la récidive (échelle SIR), dont le SCC se sert pour prédire le risque global de récidive, n'a pas été validé de manière à permettre de prévoir si les détenus autochtones présentent un risque de récidive différent des autres détenus. Dans les circonstances, il est donc impossible d'expliquer avec certitude pourquoi le pourcentage des permissions de sortir est inférieur dans ce groupe de détenus.

Une analyse des infractions principales à l'origine de l'incarcération des détenus autochtones a montré que 27 % avaient été condamnés pour une agression ou un crime ayant causé des blessures et 18 % pour une infraction sexuelle. En comparaison, 12 % des détenus de

race blanche avaient été condamnés pour une agression et 13 % pour une infraction sexuelle. Pour ce qui est du pourcentage de détenus condamnés pour meurtre, les différences entre les deux groupes raciaux sont négligeables, tandis que la proportion de détenus condamnés pour des infractions liées à la drogue est très faible chez les autochtones et nettement plus élevée dans les autres groupes raciaux.

Pour établir la gravité du comportement criminel, on peut aussi considérer le nombre de fois que les détenus ont été incarcérés dans un pénitencier fédéral. Ainsi, 15,5 % des détenus autochtones ayant bénéficié d'une permission de sortir étaient incarcérés pour la quatrième fois ou davantage, contre 11,6 % chez les détenus de race blanche. Il semble donc, du moins en ce qui concerne ces détenus, qu'aucune intervention ne s'est révélée efficace au cours de leurs incarcérations antérieures.

Détenus qui ont bénéficié d'une permission de sortir, selon le nombre d'incarcération dans un pénitencier et le groupe racial

	Race					
	Blancs		Autochtones		Autres	
Nombre de peines	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
1	59,5	3591	57,9	380	79,2	315
2	18,5	1118	15,1	99	10,8	43
3	10,4	625	11,4	75	6,5	26
4 ou plus	11,6	701	15,5	102	3,5	14
Total	100	6035	99,9	656	100	398

Les données recueillies montrent également que chez les détenus autochtones, comparativement à la proportion qu'ils représentent dans la population carcérale,

le pourcentage de permissions de sortir pour des motifs humains ou administratifs est plus élevé, mais il est moins élevé lorsqu'il s'agit de raisons médicales ou de contacts avec la famille ou la collectivité.

L'une des causes qui expliqueraient pourquoi les détenus autochtones ont proportionnellement moins de permissions de sortir pour se rendre dans leur famille ou leur collectivité serait la distance entre l'établissement et leur milieu, particulièrement dans l'Ouest et au Québec. Il est certain que dans de tels cas la distance représente une dépense élevée pour les services correctionnels, qui doivent défrayer l'employé accompagnant le détenu, et pour le détenu lui-même, qui doit assumer ses frais de déplacement. Dans certains cas aussi, les détenus autochtones ont perdu tout contact avec leur famille : beaucoup d'entre eux ont été retirés de leur famille en bas âge et placés dans un pensionnat, tandis que d'autres ont quitté leur réserve quand ils étaient jeunes et se sont mis à errer de ville en ville. D'autres encore, à cause de leurs crimes, se sont vu interdire l'accès à la réserve par le chef ou le conseil de bande.

Le SCC a pris connaissance de ce problème, aussi soulevé par les représentants des nombreux organismes autochtones que le Groupe a consultés. L'autorisation des pratiques spirituelles autochtones et l'adoption de programmes axés sur la culture autochtone ont eu des effets très bénéfiques, car les détenus peuvent ainsi compenser le vide causé par la distance les séparant de leur foyer et de leur famille, ou encore la perte de contact avec leur langue, leur culture et leurs croyances religieuses.

Le rapport de mise en oeuvre 1990-1991 du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral a souligné toute l'importance que revêtent les pratiques spirituelles pour les autochtones :

> «La pratique spirituelle traditionnelle a été la première activité autochtone à prendre place dans les établissements fédéraux, et continue de retenir intensément l'intérêt des détenus. L'intérêt et le soutien sont aussi forts parmi les détenus autochtones ayant ou n'ayant pas eu de contacts avec la pratique spirituelle traditionnelle. Les valeurs et les principes contenus dans l'enseignement traditionnel ont résulté en une reconnaissance par le Conseil oecuménique des Églises comme étant l'une des quinze religions universelles. La spiritualité est le fondement de la culture du Peuple autochtone et il serait une bonne pratique d'encourager les détenus autochtones de s'y intéresser.» *(Rapport de fin d'année sur la mise en oeuvre des recommandations, p.4)*

Le SCC commence à répondre aux besoins particuliers des autochtones et on doit le féliciter des progrès réalisés récemment dans l'élaboration de programmes spéciaux.

Cependant, cette question n'est pas close, et le dialogue doit se poursuivre afin de trouver d'autres moyens de répondre aux besoins particuliers des détenus autochtones.

RECOMMANDATION N° 28

Le SCC devrait continuer à élaborer et à appliquer des programmes visant à encourager et à renforcer la spiritualité et la culture autochtones.

RECOMMANDATION N° 29

Le SCC devrait accorder une attention particulière à l'élaboration de programmes permettant de développer et de resserrer les liens entre les détenus et détenues autoch-

tones et leur famille immédiate, leur famille étendue et leur collectivité.

RECOMMANDATION N° 30

Dans le cas des détenus et détenues autochtones, la permission de sortir pour des raisons d'ordre thérapeutique devrait comprendre la participation aux cérémonies spirituelles et culturelles propres aux peuples autochtones.

RECOMMANDATION N° 31

Le SCC devrait reconnaître aux Aînés autochtones le même statut qu'aux autres membres du clergé et devrait prendre les moyens nécessaires pour que les détenus et détenues autochtones de tous les établissements puissent rencontrer un Aîné quand ils ou elles le désirent.

RECOMMANDATION N° 32

Toutes les nouvelles politiques et tous les nouveaux programmes du SCC destinés aux détenus et détenues autochtones devraient être conçus en collaboration avec des Aînés et des représentants des organismes autochtones engagés dans la défense des intérêts de ces détenus.

III. Les permissions de sortir accordées aux femmes détenues devraient-elles faire l'objet de considérations spéciales?

Les quelque trois cents femmes purgeant une peine dans un pénitencier constituent un autre groupe de détenus qui présentent des besoins particuliers pour ce qui est de la permission de sortir. Les recherches et les données

disponibles montrent que ces femmes sont un autre groupe particulier qui présente une grande diversité de besoins. Elles sont généralement issues de milieux défavorisés, et les détenues autochtones sont encore plus désavantagées que les autres. Une étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, menée en 1989, a montré que 82 % des détenues incarcérées à la Prison des femmes de Kingston avaient été victimes de sévices corporels ou d'exploitation sexuelle.

Un grand nombre d'entre elles ont commis des crimes très graves. Le rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, publié en 1990, a montré que 39 % d'entre elles avaient été condamnées pour meurtre ou pour homicide involontaire, 27 % pour vol qualifié ou autres crimes moins violents et 33 % pour des crimes sans violence. Il faut rappeler toutefois qu'un grand nombre des condamnations pour meurtre ou homicide involontaire ont été prononcées avant que les tribunaux acceptent en défense le syndrome de la femme battue.

En revanche, contrairement aux détenus de sexe masculin, près de la moitié des femmes sous responsabilité fédérale ne sont pas des récidivistes. Quarante et un pour cent d'entre elles sont des délinquantes primaires, et 50 % n'ont jamais été incarcérées auparavant. Bien qu'un si grand nombre d'entre elles soient incarcérées pour la première fois, plus de 50 % purgent une peine de plus de cinq ans, 22 % une peine de cinq à neuf ans et 29 % une peine de dix ans ou plus. En outre, 20 % ont été condamnées à l'emprisonnement à perpétuité.

Cependant, on reconnaît aussi en général que même si presque toutes ces femmes éprouvent de sérieux besoins, cette caractéristique n'est pas liée à la durée de la peine ni à la nature du crime : un grand nombre ne présentent aucun danger pour les autres et leur taux d'évasion est inférieur à celui des détenus de sexe masculin. En fait, le risque que présentent ces détenues est beaucoup plus souvent

contre elles-mêmes que contre le public. C'est pour cette raison d'ailleurs que toutes les commissions d'étude, tous les groupes de travail et tous les comités en sont arrivés à la conclusion que les femmes étaient incarcérées dans des établissements où la sécurité est "exagérément élevée" et qu'un sous-comité parlementaire, en 1977, a conclu que la Prison des femmes "ne conviendrait pas à des ours, et qu'elle convenait encore moins à des femmes".

Malheureusement, il y a eu peu de recherches sur ce sujet et contrairement aux moyens dont on dispose pour les détenus de sexe masculin, il existe peu d'instruments d'évaluation permettant de prédire le risque que présentent les femmes. C'est pourquoi il est impossible à l'heure actuelle de classer les femmes détenues dans des catégories de risque élevé, moyen ou faible. Pourtant, en ce qui concerne la permission de sortir, la protection du public exige qu'on impose des restrictions particulières aux détenues qui présentent un risque élevé. D'autre part, il faudrait reconnaître les besoins particuliers de celles qui présentent un risque faible et leur offrir divers moyens de les satisfaire, y compris la permission de sortir.

Dans toute l'information recueillie sur les détenues, un thème revient constamment : celles-ci ont besoin d'établir des contacts avec d'autres êtres humains. Pour la plupart, les contacts avec leurs enfants sont primordiaux; en effet, environ les deux tiers d'entre elles ont des enfants, très souvent en bas âge. De plus, beaucoup sont mères célibataires et assumaient seules la charge de leurs enfants avant leur incarcération. Il arrive aussi qu'une détenue donne naissance à un enfant. D'autre part, celles qui n'ont pas d'enfants éprouvent le vif besoin d'entretenir des contacts avec les membres de leur famille.

Enfin, il existe un dernier facteur qui a une incidence sur l'octroi de la permission de sortir aux détenues sous responsabilité fédérale, et c'est leur nombre

peu élevé. En effet, parce que seul un petit nombre de femmes sont condamnées au pénitencier, il existe peu d'établissements conçus à leur intention. Par le passé, il n'y avait que la Prison des femmes, à Kingston, en Ontario, ce qui signifiait que la plupart étaient exilées loin de leur localité, de leur province et de leur région d'origine. Le seul choix qui leur restait était de demeurer dans leur province grâce à des ententes d'échange de services, ce que beaucoup choisissaient de faire pour maintenir les contacts avec leurs enfants. Malheureusement, les membres du Groupe ont appris que certains établissements provinciaux ne sont pas en mesure de recevoir toutes les détenues sous responsabilité fédérale qui souhaitent rester dans leur province. De plus, ces établissements ont peu de programmes à offrir, parfois même aucun, et ils ne sont pas équipés, sur le plan tant matériel qu'opérationnel, pour accommoder les femmes condamnées à une peine autre qu'une peine de moins de deux ans.

Malgré le risque relativement peu élevé qu'elles présentent, les détenues bénéficient peu souvent de permissions de sortir pour des motifs particuliers, comme les contacts familiaux, même si l'on peut croire que leurs responsabilités parentales devraient justifier l'octroi plus fréquent de la permission de sortir. En outre, les femmes ont moins de chances de préparer leur retour dans leur collectivité, en raison de la grande distance qui les sépare des établissements communautaires réservés aux femmes, et aussi parce que ces établissements sont peu nombreux. C'est pourquoi le nombre de permissions de sortir accordées pour ce motif est peu élevé. Pour les mêmes raisons, il arrive dans certains cas qu'une détenue devenue admissible à la mise en liberté sous condition ait pour seul choix d'aller vivre loin de chez elle ou de demeurer incarcérée. Manifestement, un tel régime dessert les intérêts des femmes, la sécurité du public ainsi que la justice.

C'est pour toutes ces raisons que les membres du Groupe ont été satisfaits d'apprendre, de la part du Solliciteur général, la fermeture de la Prison des femmes de Kingston et l'ouverture d'établissements régionaux qui permettront aux femmes de purger leur peine plus près de leur famille.

Entre-temps toutefois, et considérant en outre que ces établissements régionaux n'empêcheront pas que les détenues soient séparées de leur famille, le Groupe formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION N° 33

Un modèle d'évaluation devrait être conçu spécifiquement pour les femmes, afin de déterminer les besoins individuels de chaque femme détenue ainsi que le danger qu'elle représente pour le public. De plus, ce modèle d'évaluation devrait tenir compte des particularités culturelles, pour qu'il soit possible également d'établir les besoins des détenues d'origine autochtone.

RECOMMANDATION N° 34

Aux détenues dont l'évaluation révèle qu'elles présentent un danger pour le public, la permission de sortir devrait être accordée selon l'ordre de priorité suivant :

1) **pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, sous escorte de sécurité, à la discrétion du directeur de l'établissement;**
2) **pour des raisons de nature thérapeutique, sous escorte de sécurité, à la discrétion de la CNLC;**
3) **pour toute autre raison liée au traitement des causes du risque élevé que présente la détenue et à la seule discrétion de la CNLC, la juste évaluation du risque**

élevé que présente la détenue étant le premier critère considéré dans la décision d'accorder la permission de sortir et d'imposer une escorte de sécurité;

4) après le traitement, à la suite d'une évaluation constatant une modification du risque que présente la détenue, celle-ci pourra faire l'objet d'un reclassement.

RECOMMANDATION N° 35

Les détenues dont l'évaluation révèle qu'elles ne constituent pas un danger pour la sécurité du public devraient être admissibles à tous les types de permission de sortir avec surveillance, à la discrétion du directeur de l'établissement.

RECOMMANDATION N° 36

Dans le cas des détenues autochtones, la permission de sortir pour des raisons d'ordre thérapeutique devrait comprendre la participation aux cérémonies spirituelles et culturelles propres aux peuples autochtones.

RECOMMANDATION N° 37

Le SCC devrait continuer de développer une stratégie et d'engager des fonds afin de mettre en oeuvre diverses mesures destinées à favoriser et à renforcer les contacts que les femmes détenues entretiennent avec leur famille.

CHAPITRE 7

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-36

A. QUELLES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI C-36 S'APPLIQUENT À LA PERMISSION DE SORTIR?

I. Quels articles du projet de loi C-36 rejoignent les conclusions du Groupe?

L'étude du projet de loi C-36 révèle que le contenu d'un bon nombre d'articles présente de grandes similitudes avec les questions et les conclusions ayant conduit à la formulation de beaucoup des recommandations énoncées dans le présent rapport. Voici un rappel de ces articles.

Les article 25 et 142 contiennent certaines dispositions qui concernent la transmission et l'échange de renseignements et qui sont, de l'avis des membres du Groupe, essentielles au bon fonctionnement du système correctionnel.

L'article 26 a pour effet d'intégrer dans la loi certains droits des victimes liés à leur participation au processus correctionnel. Ainsi, les victimes pourront obtenir certains renseignements qui les touchent directement et qui se rapportent, entre autres, à l'admissibilité du détenu à la libération conditionnelle, aux décisions qui sont prises sur sa mise en liberté et aux conditions dont elle est assortie ainsi qu'à l'emplacement du pénitencier où il est détenu. Le Groupe croit que ces dispositions devraient répondre à la plupart des préoccupations soulevées par les victimes au cours de son étude.

Le paragraphe 27(3) répond aux préoccupations formulées au chapitre 6 en ce qui a trait à la qualité et à

la quantité des renseignements importants servant à la prise de décisions, dans la ligne de pensée des recommandations nos 17, 18 et 19.

En ce qui concerne la décision d'empêcher la communication de renseignements au détenu, rendue par le Commissaire en vertu du paragraphe 27(3) ou par la Commission en vertu des paragraphes 141(4) et 144(2), le Groupe tient à rappeler la mise en garde qu'il a formulée dans sa recommandation n° 20.

Les articles 28 et 29 régissent le placement et le transfèrement des détenus dans les établissements relevant du SCC. Le Groupe a examiné cette question au chapitre 5 et a souligné que les effets du déclassement graduel devaient jouer un rôle important dans la décision d'accorder la permission de sortir.

Les articles 54 à 57 inclusivement définissent les conditions régissant le prélèvement d'échantillons d'urine en vue de détecter la consommation de drogue ou d'alcool. L'article 55 précise que l'analyse d'urine peut servir à vérifier si le détenu respecte les conditions de sa permission de sortir. L'alinéa 96(m) permet l'adoption de règlements qui rejoignent le contenu de la recommandation n° 15, demandant que la permission de sortir soit révoquée si le détenu a consommé de la drogue et qu'il ne soit plus admissible à ce type de mise en liberté.

Les articles 76 à 84 portent sur les programmes pour les délinquants, qui comprennent entre autres les programmes à caractère thérapeutique. Ces articles prévoient aussi l'élaboration de programmes spéciaux à l'intention des femmes et des détenus autochtones ainsi que la consultation à cet égard des personnes, des organismes et des groupes ayant la compétence appropriée. Ces dispositions sont en accord avec les recommandations nos 24, 28, 29, 30, 31 et 32.

L'alinéa 96(z.4) permet l'adoption de règlements concernant la participation des membres de la collectivité, ce qui devrait signifier, de l'avis du Groupe, qu'ils pourraient remplir le rôle d'accompagnateurs bénévoles, comme le propose la recommandation n° 16.

Les articles 133 et 134 précisent les conditions de la mise en liberté et définissent l'autorité compétente, les conditions de la mise en liberté, leur période de validité et divers autres points d'ordre administratif. Le Groupe s'est penché sur ces questions au chapitre 5 et a résumé sa position dans la recommandation n° 2.

L'article 168 porte sur les attributions de l'Enquêteur correctionnel et définit les restrictions à ses pouvoirs. Au chapitre 5, le Groupe a examiné un champ de compétence qui, selon lui, devrait faire partie des attributions de l'Enquêteur correctionnel et il a formulé une proposition en ce sens dans sa recommandation n° 3.

Ces commentaires sur le projet de loi C-36 ont pour but d'appuyer le Ministère dans ses démarches visant à intégrer dans la loi certaines questions d'ordre pratique et à consacrer l'importance de diverses activités connexes qui contribuent à l'amélioration des services correctionnels et des dispositions régissant la liberté sous condition au sein du système de justice pénale.

II. Quelques modifications que le Groupe juge souhaitables

Les membres du Groupe accueillent très favorablement l'enchâssement dans la loi du principe de la "protection de la société" comme critère prépondérant dans l'application du processus correctionnel [alinéa 4a)] et dans les décisions de la Commission et des commissions provinciales relatives à la mise en liberté sous condition [alinéa 101a)]. Le Groupe se réjouit également de ce que

l'enchâssement de ce principe dans la loi démontre une volonté commune du SCC et de la CNLC de poursuivre des objectifs qui devraient favoriser encore davantage, de l'avis des membres du Groupe, l'harmonisation des politiques et des pratiques.

Cependant, le Groupe s'inquiète de voir que le principe de la protection de la société ne semble pas toujours prioritaire dans les divers articles de la loi où il en est question. Ainsi, aux paragraphes 17(1) et 18(2), ce principe est énoncé à l'alinéa b), ce qui peut laisser croire que l'alinéa a) est prioritaire, et donc que le premier critère à considérer dans la décision d'accorder une permission de sortir sous surveillance ou un placement à l'extérieur est l'intérêt du détenu. Cette interprétation se justifie quand on compare ces deux paragraphes à l'article 102, sur l'octroi de la libération conditionnelle, où le critère du risque pour la société est mentionné en premier lieu. De même, au paragraphe 116(1), sur l'octroi de la permission de sortir sans surveillance par la Commission, le critère du risque pour la société vient encore une fois en deuxième lieu. La même observation s'applique à l'alinéa 28(a), qui porte sur les facteurs à considérer dans le placement et le transfert des détenus et où le critère de la sécurité du public est mentionné en troisième et dernier lieu. Considérant que dans l'interprétation des lois, la règle veut que les différences dans la formulation ont pour but de traduire des différences de sens, le Groupe craint qu'un problème d'interprétation puisse éventuellement se poser. C'est pourquoi, pour des raisons de clarté et pour assurer le respect du principe de la protection de la société que garantit le projet de loi C-36, le Groupe formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION N° 38

Les paragraphes 17(1) et 18(2), l'alinéa 28(a), l'article 102 et le paragraphe 116(1) devraient être modifiés de manière à ce que le principe de la protection de la société soit reconnu comme premier et prépondérant, avant toute autre considération.

D'autre part, le Groupe a noté que le projet de loi n'autorisait pas explicitement la Commission à déléguer aux directeurs d'établissement le pouvoir d'accorder la permission de sortir sans surveillance. Considérant que le projet de loi doit simplement officialiser une pratique qui existe déjà en cette matière, le Groupe recommande que le texte de la loi soit clarifié.

RECOMMANDATION N° 39

Les paragraphes 117(1) et 117(3) devraient être modifiés de telle sorte que le directeur de l'établissement soit aussi désigné comme personne à qui la Commission peut déléguer des pouvoirs.

Enfin, toujours en considérant que la loi vise à consacrer une politique existante, le Groupe estime que l'alinéa 116(7) est rédigé de telle manière que son interprétation laisse croire que le détenu ou la détenue peut bénéficier d'une seule permission de sortir sans surveillance par mois, ou que cette permission doit être d'au plus 48 ou 72 heures (selon la cote de sécurité qui lui est attribuée). Le Groupe s'inquiète de l'une comme de l'autre interprétation.

Dans le premier cas, c'est-à-dire si le nombre de permissions de sortir sans surveillance était limité à une par mois, le Groupe croit fermement que cette mesure compromettrait gravement l'efficacité du programme de

permissions de sortir. En effet, les spécialistes traitants n'auraient plus la possibilité de planifier une série de sorties afin de permettre au détenu, par exemple, d'assister sans la présence d'un surveillant à des réunions hebdomadaires d'Alcooliques anonymes ou autres réunions nécessaires à un programme de réadaptation et tenues dans la collectivité.

Dans le deuxième cas, c'est-à-dire si la permission de sortir sans surveillance était limitée à 48 heures ou à 72 heures, le Groupe craint que la sécurité du public puisse être ainsi gravement compromise. En effet, la permission de sortir sans surveillance devrait être une étape dans la transition entre la permission de sortir avec surveillance et la semi-liberté, et comme dans le cas de toute liberté ou responsabilité octroyée au détenu ou à la détenue le Groupe estime que cela devrait se faire graduellement. Par exemple, on pourrait accorder au détenu une série de quatre ou six permissions de sortir pour aller dîner dans sa famille le dimanche, avant de lui accorder la permission de sortir pendant 72 heures la fin de semaine.

RECOMMANDATION N° 40

L'alinéa 116(7) devrait être amendé de manière à préciser que les permissions de sortir sans surveillance qui peuvent être accordées [autres que celles qui sont mentionnées aux alinéas (3), (4) et (6)] devraient être limitées à 48 ou 72 heures par mois selon le cas.

III. Quels amendements devraient être apportés au projet de loi C-36 pour y inclure les recommandations du présent rapport?

Les amendements qui devraient être apportés au projet de loi C-36 afin d'inclure les recommandations du présent rapport sont peu nombreux.

En premier lieu, les raisons pour lesquelles la permission de sortir avec ou sans surveillance peut être accordée (qu'on trouve actuellement aux alinéas 17(1)a) et 116(1)a) du projet de loi C-36 devraient être modifiées afin de tenir compte de la liste de motifs présentée à la partie 5.B du présent rapport, et dont il est question dans la recommandation n° 7.

RECOMMANDATION N° 41

Les articles 17 et 116 devraient être amendés de manière à ce que les raisons pour lesquelles la permission de sortir peut être accordée se lisent de la manière suivante : pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, en vue d'un service à la collectivité, pour favoriser la réinsertion sociale, pour des fins thérapeutiques ou pour permettre d'entretenir des rapports familiaux ou sociaux.

En deuxième lieu, les motifs de "perfectionnement personnel" et de participation à un "programme particulier de perfectionnement personnel" mentionnés aux paragraphes 116(4) et 116(6) respectivement devraient être remplacés par des motifs de nature "thérapeutique".

RECOMMANDATION N° 42

Les raisons relatives au "perfectionnement personnel" mentionnées à l'article 116 devraient être remplacées par des raisons d'ordre "thérapeutique".

En troisième lieu, le Groupe a discuté de la manière dont chaque détenu est classé sur le plan de la sécurité, car ce classement est établi en fonction de l'évaluation initiale et il influe sur les décisions relatives à sa cote de sécurité et à son admissibilité à la permission de sortir.

Le projet de loi C-36 parle de la cote de sécurité au paragraphe 30(1) et à l'alinéa 96(z.6) et lie à cette cote certains privilèges et restrictions aux paragraphes 115(3), 116(4) et 116(7). Pour le Groupe, il ne fait aucun doute que la "cote de sécurité" doit être attribuée sur le plan individuel, à la suite d'une évaluation, et qu'elle ne doit pas dépendre de la cote de sécurité de l'établissement où le détenu se trouve incarcéré. C'est pour cette raison que le Groupe a abandonné l'usage de l'expression "cote de sécurité" (traditionnellement utilisée pour caractériser les établissements) et qu'il préfère utiliser le terme "évaluation du risque", qui ne peut s'appliquer qu'aux personnes.

Cela étant dit, la recommandation suivante peut s'accommoder du terme utilisé dans le projet de loi C-36, pourvu que les règlements qui seront éventuellement adoptés aux fins de l'application de l'alinéa 96(z.6) ainsi que les politiques qui en découleront incorporent le contenu des recommandations 23 1), 25 1) et 34, relatives aux détenus présentant un risque élevé, à la définition de "sécurité maximale", le contenu des recommandations 23 2) et 25 2), relatives aux détenus présentant un risque moyen, à la définition de "sécurité moyenne" et le contenu des recommandations 23 3), 25 3) et 35 à la définition de "sécurité

minimale". Enfin, il pourrait s'avérer nécessaire de réexaminer les renvois à l'alinéa 107(1)e) ainsi que le renvoi, au sous-alinéa (iii) de ce même alinéa, aux annexes I et II, afin d'éviter tout conflit entre les dispositions de la loi et la volonté du Groupe de permettre l'octroi de la permission de sortir sans surveillance aux détenus présentant un risque faible, à la discrétion du directeur et peu importe la nature de l'infraction ou la durée de la peine. La logique permet de prévoir que les détenus ayant commis un crime grave ne pourront répondre aux critères d'attribution de la cote "risque faible" sans avoir reçu au préalable un traitement. Cependant, comme la réinsertion sociale est l'un des objectifs de l'incarcération, un détenu condamné pour un crime prévu à l'annexe I ou II pourrait se voir attribuer la cote "risque faible" à la suite d'un traitement et bénéficier alors de permissions de sortir sans surveillance, prévues dans son plan correctionnel.

"Si l'on veut que les traitements donnent des résultats, on doit permettre aux détenus d'avoir des contacts avec la collectivité."

(Un psychologue traitant)

RECOMMANDATION N° 43

Les politiques et les règlements relatifs à l'attribution de la cote de sécurité des détenus devraient faire usage ou tenir compte des catégories d'évaluation du risque exposées dans les recommandations 23, 25, 34 et 35, et le projet de loi devrait être amendé afin de permettre la mise en oeuvre des recommandations du Groupe relatives à l'octroi de la permission de sortir sans surveillance aux détenus présentant un risque faible.

CHAPITRE 8

CONCLUSION

A. QU'AVONS-NOUS APPRIS?

Le public ne s'est jamais inquiété plus que maintenant, de certaines questions comme l'efficacité des services policiers, les décisions des tribunaux et les peines qu'ils imposent, la gestion des détenus, la remise en liberté anticipée et les récidivistes. Les gens ont la critique facile, même lorsqu'ils ne connaissent pas ou qu'ils connaissent mal les circonstances entourant un incident ou le fonctionnement du système de justice pénale et des services correctionnels en général. Le public n'est cependant pas le seul à réagir ainsi.

Au sein même du système correctionnel, on connaît encore mal le fonctionnement, le rôle et les responsabilités des autres intervenants, et cette situation rend d'autant plus urgente la nécessité de regrouper les efforts. De plus, les services correctionnels doivent reconnaître que le public a aussi son mot à dire dans ce système. Comme contribuables ou comme victimes réelles ou éventuelles, les citoyens et les citoyennes ont un intérêt dans le bon fonctionnement du système. Les policiers, les hauts responsables du système judiciaire, les juges, les jurés, le personnel des services correctionnels et de libération conditionnelle doivent disposer de l'information la plus précise possible, afin de prendre les décisions et les actions les plus judicieuses. Enfin, tous les médias doivent comprendre parfaitement les rouages du processus du système de justice, afin de produire des comptes rendus justes et objectifs, car ce sont les médias qui, jusqu'à maintenant, ont fourni au public l'essentiel des informations sur les services correctionnels et le système de justice pénale.

Dans cette étude sur la permission de sortir, il a fallu tenir compte des diverses catégories de délinquants et délinquantes de la nature de leurs crimes, ainsi que des peines imposées par les tribunaux. Il est apparu que les pratiques sentencielles différaient d'une région à l'autre, et selon les types de crimes. Dans la détermination de la peine, le tribunal devrait tenir compte des besoins du délinquant et de la délinquante et des programmes que le système correctionnel peut leur offrir, afin qu'ils soient placés dans l'établissement qui leur convient le mieux et que leur cas soit géré sans compromettre la sécurité du public. On ne saurait trop insister sur le fait que les pratiques sentencielles ont une incidence sur le placement des détenus, sur l'évaluation du risque qu'ils présentent, sur les types de traitements qui peuvent leur être offerts et sur les principes régissant l'octroi des permissions de sortir.

Le SCC et la CNLC ont remis au Groupe un rapport exposant leurs plans de communication actuels et à venir, et le Groupe a constaté qu'ils n'étaient pas vraiment axés sur l'information du public et des intervenants des autres systèmes. Comme les circonstances sont favorables à une meilleure information du public et à la discussion des changements proposés dans la loi sur le système correctionnel, le Groupe réclame instamment l'adoption d'une stratégie globale d'information publique. Le Groupe demeure convaincu que la connaissance du rôle et des rouages du système correctionnel renforcera la confiance du public et l'amènera à reconnaître à sa juste valeur la place des services correctionnels dans la société. Le Groupe souhaite que cette compréhension engendre la tolérance et l'acceptation.

RECOMMANDATION N° 44

L'information du public et la formation inter-système devraient être considérées comme un objectif primordial, et le ministère du Solliciteur général, en collaboration avec les autres intervenants, y compris les représentants des victimes et du public, devrait continuer de faire connaître le mieux possible le fonctionnement du système de justice.

Le Groupe est arrivé à la conclusion que le régime des permissions de sortir était un élément important, voire essentiel, du système correctionnel. Convenablement administré, il permet au détenu de reprendre contact avec la collectivité, de façon brève mais structurée, il favorise sa réinsertion sociale et il met à l'épreuve sa capacité d'assumer, dans le respect de la sécurité, des responsabilités de plus en plus grandes. Même si les données dont il dispose restent sommaires, le Groupe considère également que le régime des permissions de sortir est une solution relativement économique et qu'il constitue donc un usage judicieux des ressources des services correctionnels. Cependant, le Groupe a souligné l'importance de recueillir des renseignements plus détaillés à cet égard, afin qu'il soit possible d'effectuer une analyse des coûts et des avantages du régime des permissions de sortir.

Le Groupe n'a pas dressé de liste des activités "à encourager" et "à proscrire", car cette manière de procéder pourrait restreindre la marge de manoeuvre essentielle à la planification, à la prise de décisions et au traitement individualisés que le Groupe réclame pour chaque détenu et détenue.

Le Groupe s'est aussi demandé si l'octroi de la permission de sortir survenait trop tôt au cours de la peine pour traduire toute la réprobation publique rattachée à certains types de crimes. Il est toutefois arrivé à la

conclusion que les règles actuelles déterminant l'admissibilité des détenus, de même que celles qui sont proposées dans le projet de loi C-36, sont raisonnables et que l'équilibre entre les pouvoirs discrétionnaires accordés aux directeurs d'établissement et à la Commission des libérations conditionnelles, d'une part, et les mesures de contrôle auxquelles ils sont soumis, d'autre part, était juste. De plus, le Groupe demeure convaincu qu'ils feront bon usage des pouvoirs discrétionnaires qui leur sont conférés et qu'ils tiendront compte de ses mises en garde.

Enfin, les membres du Groupe sont reconnaissants d'avoir eu l'occasion d'étudier et de commenter un sujet aussi captivant.

ANNEXE «A»

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N° 1

La définition d'échec devrait être élargie de manière à tenir compte des problèmes qui surviennent lors d'une sortie, y compris les manquements aux conditions et les retards inacceptables. Cette définition élargie devrait être utilisée dans le processus de collecte de données.

RECOMMANDATION N° 2

Tout manquement aux conditions d'une permission de sortir devrait entraîner la suspension automatique de toutes les sorties déjà approuvées. Les permissions ne devraient être rétablies qu'après un nouvel examen de la part de l'organisme qui a accordé la permission en premier lieu.

RECOMMANDATION N° 3

Les détenus qui ne retournent pas à l'établissement après une sortie, c'est-à-dire ceux qui sont incarcérés par la police, ceux dont le comportement entraîne le dépôt de nouvelles accusations ou une annulation de la permission de sortir, devraient voir annuler automatiquement toutes les futures sorties déjà approuvées. En outre, une enquête devrait être faite par un organisme d'enquête approprié sur les circonstances entourant l'affaire et les résultats de l'enquête devraient être inscrits au dossier du détenu ou de la détenue afin qu'ils soient pris en

considération lorsque le dossier sera examiné de nouveau, en vue d'une mise en liberté sous condition quelle qu'en soit la forme.

RECOMMANDATION N° 4

Le Service correctionnel du Canada devrait entreprendre une analyse complète dans chaque établissement afin de vérifier le taux de permissions de sortir avec surveillance et sans surveillance accordées au cours des cinq dernières années, ainsi que toute diminution dans le taux et les raisons qui la motivent. De plus, le SCC devrait élaborer une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir et établir un cadre permettant d'analyser les renseignements recueillis dans chaque établissement, comme le profil de la population, le moment de la peine où les permissions de sortir sont accordées et les échecs et réussites des permissions de sortir.

RECOMMANDATION N° 5

La base de données devrait être modifiée de façon à ce que puissent être recueillis des renseignements qui permettront d'établir les répercussions des sorties sur les risques de récidive à long terme d'un détenu.

RECOMMANDATION N° 6

On devrait concevoir et tenir à jour une base de données qui permettrait de recueillir des renseignements sur les coûts des sorties et de réaliser des analyses coûts-avantages par rapport aux taux de récidive.

RECOMMANDATION N° 7

Dans le projet de loi C-36 et son règlement d'application, on devrait définir les divers types de permissions de sortir en incorporant un énoncé des raisons pour lesquelles des sorties peuvent être accordées. Cet énoncé devrait faire ressortir clairement les différences entre les raisons autorisées et prévoir la collecte de données en vue d'une évaluation du programme. La même terminologie devrait alors être utilisée à la fois par le SCC et par la CNLC dans les règlements et politiques afférents à la loi.

RECOMMANDATION N° 8

Le niveau de surveillance et le type d'escorte, selon la terminologie établie par le Groupe, devraient être clairement indiqués sur chaque permis de sortie autorisée.

RECOMMANDATION N° 9

Indépendamment de l'importance que revêtent les permissions de sortir pour la réadaptation d'un détenu, la protection du public et le risque auquel la collectivité est exposée devraient toujours constituer pour les décideurs la priorité absolue et le critère le plus important.

RECOMMANDATION N° 10

Le SCC devrait examiner si la formation donnée aux agents de correction qui assurent l'escorte de sécurité est suffisante.

RECOMMANDATION N° 11

Lorsque sont étudiées les demandes de permission de sortir, il faudrait tenir compte du niveau de risque absolu à long terme. Lorsqu'il n'est pas évident qu'un niveau de risque élevé est ou peut être réduit suffisamment pour justifier d'autres libérations sous condition plus longues, on ne devrait pas accorder de permission de sortir, car cela pourrait augmenter inutilement les espoirs des détenus. Cette situation s'applique particulièrement aux délinquants sexuels, aux récidivistes et aux détenus violents.

RECOMMANDATION N° 12

La Commission des libérations conditionnelles et le SCC devraient mettre en place un processus permettant d'harmoniser leurs opinions sur les plans correctionnels dans certains types de cas, en particulier les cas qui présentent un risque élevé. Le SCC devrait solliciter l'opinion de la Commission sur la viabilité des plans correctionnels qu'il prépare pour les détenus, dans les cas des délinquants sexuels, des récidivistes et des détenus violents.

RECOMMANDATION N° 13

Une vérification devrait être effectuée par le SCC à l'automne 1992 afin de faire le suivi sur les questions considérées comme problématiques lors de la vérification de janvier 1992.

RECOMMANDATION N° 14

Les efforts conjoints du SCC et de la GRC dans le cadre du programme de lutte contre les drogues devraient continuer à recevoir une grande priorité et le ministre devrait recevoir un rapport annuel de la situation.

RECOMMANDATION N° 15

Le SCC devrait être soutenu dans ses efforts d'interdire la drogue dans les pénitenciers, entre autres par l'analyse d'urine obligatoire lorsqu'il y a motifs raisonnables et par l'établissement de politiques sur la révocation temporaire ou permanente des permissions de sortir des détenus qui font l'importation, le trafic et l'usage de drogues illicites.

RECOMMANDATION N° 16

Les directeurs d'établissement devraient être encouragés à éveiller l'intérêt des citoyens et citoyennes et à former et appuyer un nombre suffisant de personnes bénévoles qui accompagneraient les détenus, afin de répondre aux besoins du programme de permissions de sortir de leurs établissements respectifs.

RECOMMANDATION N° 17

Des méthodes de travail devraient être instituées afin que les renseignements contenus dans les dossiers des détenus soient plus précis et plus détaillés. A cette fin, il faudrait concevoir des programmes de collecte et d'échange d'information entre les différents éléments du système de justice.

RECOMMANDATION N° 18

Vu que l'information concernant les types de crimes ou de déviances et l'âge du délinquant au moment où ces comportements sont apparus, entre en ligne de compte dans l'évaluation du détenu, tous les moyens nécessaires devraient être pris pour permettre l'accès à des renseignements détaillés sur les antécédents des détenus sous responsabilité fédérale comme jeunes contrevenants.

RECOMMANDATION N° 19

Les renseignements contenus dans les dossiers des détenus devraient être réunis dans une base de données informatisée servant à identifier et à repérer les délinquants sexuels admis dans le système correctionnel, et à les suivre jusqu'à leur élargissement.

RECOMMANDATION N° 20

Le SCC et la CNLC devraient se donner les moyens d'assurer l'anonymat des personnes qui fournissent des renseignements qui seront versés au dossier d'un détenu et serviront à la prise de décisions, afin d'éviter que les témoins, policiers, psychologues ou membres du personnel ne se sentent obligés d'adoucir leurs observations.

RECOMMANDATION N° 21

Le SCC devrait continuer d'élaborer un service de dépistage, et en généraliser l'usage afin d'identifier et de classer, dès l'admission, les détenus qui nécessitent une évaluation détaillée et exhaustive, y compris des évaluations phallométriques et des mesures de la personnalité

psychopathique, et faire subir une telle évaluation aux détenus ainsi identifiés.

RECOMMANDATION N° 22

Le SCC devrait envisager la possibilité de mettre en application, en collaboration avec les tribunaux, un projet pilote permettant d'inclure tous les renseignements pertinents dans le rapport présentenciel des délinquants sexuels et de ceux qui devraient recevoir un traitement spécialisé durant leur incarcération.

RECOMMANDATION N° 23

1. a) Un processus d'évaluation des détenus devrait être normalisé par le SCC et mis à l'essai par des spécialistes contractuels, et à l'intention des délinquants sexuels qui présentent le plus grand risque et dont le comportement est très déviant (cas que le Groupe désigne par le terme "fiche rouge"), le SCC devrait élaborer et offrir un ou plusieurs programmes de traitement spécialisés dans chaque Région.

   b) La permission de sortir devrait être accordée aux détenus "fiche rouge" selon l'ordre de priorité suivant :

      1) pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, sous escorte de sécurité, à la discrétion du directeur de l'établissement;
      2) pour des raisons de nature thérapeutique, sous escorte de sécurité, à la discrétion de la CNLC;
      3) pour toute autre raison liée au traitement des causes du risque ou de la déviance élevés

du détenu et à la seule discrétion de la CNLC, la juste évaluation du risque élevé que présente le détenu étant le premier critère considéré dans la décision d'accorder la permission de sortir et d'imposer une escorte de sécurité.

c) Après le traitement, à la suite d'une évaluation constatant une modification du risque que présente le détenu, celui-ci pourra faire l'objet d'un reclassement.

2. a) Le SCC devrait élaborer et offrir à l'intention des délinquants sexuels qui présentent un risque moyen (cas que le Groupe désigne par le terme "fiche orange") des programmes spécialisés permettant de répondre à leurs besoins.

b) La permission de sortir devrait être accordée aux détenus "fiche orange" selon l'ordre de priorité suivant :

1) pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, sous escorte de sécurité, à la discrétion du directeur de l'établissement;
2) pour toute autre raison, sous escorte correspondant au risque que présente le détenu, à la discrétion de la CNLC;

c) Après le traitement, à la suite d'une évaluation constatant une modification du risque que présente le détenu, celui-ci pourra faire l'objet d'un reclassement.

3. Le SCC devrait élaborer et offrir à l'intention des délinquants sexuels qui présentent un risque faible (cas que le Groupe désigne par le terme "fiche verte") des programmes spécialisés permettant de répondre à

leurs besoins. Les détenus "fiche verte" devraient être admissibles à tous les types de permission de sortir, sous escorte correspondant au risque qu'ils présentent, à la discrétion du directeur de l'établissement.

RECOMMANDATION N° 24

Afin d'assurer le plus rapidement possible l'application de la recommandation précédente et la mise en oeuvre du mandat du comité national de coordination des programmes et des services destinés aux délinquants sexuels, le SCC devrait désigner un coordinateur ou une coordinatrice des programmes pour délinquants sexuels.

RECOMMANDATION N° 25

1) Les détenus n'ayant pas été condamnés pour des infractions sexuelles et qui présentent un risque élevé devraient être considérés comme des cas "fiche rouge" et soumis aux dispositions de la recommandation n° 23 1) concernant l'admissibilité à la permission de sortir.

2) Les détenus n'ayant pas été condamnés pour des infractions sexuelles et qui présentent un risque moyen devraient être considérés comme des cas "fiche orange" et soumis aux dispositions de la recommandation n° 23 2) concernant l'admissibilité à la permission de sortir.

3) Les détenus n'ayant pas été condamnés pour des infractions sexuelles et qui présentent un risque faible devraient être considérés comme des cas "fiche verte" et soumis aux dispositions de la recommandation

n° 23 3) concernant l'admissibilité à la permission de sortir.

RECOMMANDATION N° 26

Le SCC devrait entreprendre des pourparlers avec Emploi et Immigration Canada afin de trouver des moyens d'accélérer l'examen du dossier d'immigration des détenus sous responsabilité fédérale qui se trouvent en situation irrégulière.

RECOMMANDATION N° 27

Le SCC et la CNLC devraient constituer un groupe de travail chargé d'étudier la question de l'évaluation du risque que présentent les détenus condamnés à perpétuité, et la place que doit occuper la permission de sortir dans les programmes qui leur sont destinés, afin de faire des recommandations. Entre-temps, les règles régissant l'octroi de la permission de sortir seront maintenues, l'évaluation du risque demeurant le critère prépondérant.

RECOMMANDATION N° 28

Le SCC devrait continuer à élaborer et à appliquer des programmes visant à encourager et à renforcer la spiritualité et la culture autochtones.

RECOMMANDATION N° 29

Le SCC devrait accorder une attention particulière à l'élaboration de programmes permettant de développer et de resserrer les liens entre les détenus et détenues autochtones et leur famille immédiate, leur famille étendue et leur collectivité.

RECOMMANDATION N° 30

Dans le cas des détenus et détenues autochtones, la permission de sortir pour des raisons d'ordre thérapeutique devrait comprendre la participation aux cérémonies spirituelles et culturelles propres aux peuples autochtones.

RECOMMANDATION N° 31

Le SCC devrait reconnaître aux Aînés autochtones le même statut qu'aux autres membres du clergé et devrait prendre les moyens nécessaires pour que les détenus et détenues autochtones de tous les établissements puissent rencontrer un Aîné quand ils ou elles le désirent.

RECOMMANDATION N° 32

Toutes les nouvelles politiques et tous les nouveaux programmes du SCC destinés aux détenus et détenues autochtones devraient être conçus en collaboration avec des Aînés et des représentants des organismes autochtones engagés dans la défense des intérêts de ces détenus.

RECOMMANDATION N° 33

Un modèle d'évaluation devrait être conçu spécifiquement pour les femmes, afin de déterminer les besoins individuels de chaque femme détenue ainsi que le danger qu'elle représente pour le public. De plus, ce modèle d'évaluation devrait tenir compte des particularités culturelles, pour qu'il soit possible également d'établir les besoins des détenues d'origine autochtone.

RECOMMANDATION N° 34

Aux détenues dont l'évaluation révèle qu'elles présentent un danger pour le public, la permission de sortir devrait être accordée selon l'ordre de priorité suivant :

1) pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, sous escorte de sécurité, à la discrétion du directeur de l'établissement;
2) pour des raisons de nature thérapeutique, sous escorte de sécurité, à la discrétion de la CNLC;
3) pour toute autre raison liée au traitement des causes du risque élevé que présente la détenue et à la seule discrétion de la CNLC, la juste évaluation du risque élevé que présente la détenue étant le premier critère considéré dans la décision d'accorder la permission de sortir et d'imposer une escorte de sécurité;
4) après le traitement, à la suite d'une évaluation constatant une modification du risque que présente la détenue, celle-ci pourra faire l'objet d'un reclassement.

RECOMMANDATION N° 35

Les détenues dont l'évaluation révèle qu'elles ne constituent pas un danger pour la sécurité du public devraient être admissibles à tous les types de permission de sortir avec surveillance, à la discrétion du directeur de l'établissement.

RECOMMANDATION N° 36

Dans le cas des détenues autochtones, la permission de sortir pour des raisons d'ordre thérapeutique devrait comprendre la participation aux cérémonies spirituelles et culturelles propres aux peuples autochtones.

RECOMMANDATION N° 37

Le SCC devrait continuer de développer une stratégie et d'engager des fonds afin de mettre en oeuvre diverses mesures destinées à favoriser et à renforcer les contacts que les femmes détenues entretiennent avec leur famille.

RECOMMANDATION N° 38

Les paragraphes 17(1) et 18(2), l'alinéa 28(a), l'article 102 et le paragraphe 116(1) devraient être modifiés de manière à ce que le principe de la protection de la société soit reconnu comme premier et prépondérant, avant toute autre considération.

RECOMMANDATION N° 39

Les paragraphes 117(1) et 117(3) devraient être modifiés de telle sorte que le directeur de l'établissement soit aussi désigné comme personne à qui la Commission peut déléguer des pouvoirs.

RECOMMANDATION N° 40

L'alinéa 116(7) devrait être amendé de manière à préciser que les permissions de sortir sans surveillance qui peuvent être accordées [autres que celles qui sont mentionnées aux alinéas (3), (4) et (6)] devraient être limitées à 48 ou 72 heures par mois selon le cas.

RECOMMANDATION N° 41

Les articles 17 et 116 devraient être amendés de manière à ce que les raisons pour lesquelles la permission de sortir peut être accordée se lisent de la manière suivante : pour des raisons d'ordre médical, humain ou administratif, en vue d'un service à la collectivité, pour favoriser la réinsertion sociale, pour des fins thérapeutiques ou pour permettre d'entretenir des rapports familiaux ou sociaux.

RECOMMANDATION N° 42

Les raisons relatives au "perfectionnement personnel" mentionnées à l'article 116 devraient être remplacées par des raisons d'ordre "thérapeutique".

RECOMMANDATION N° 43

Les politiques et les règlements relatifs à l'attribution de la cote de sécurité des détenus devraient faire usage ou tenir compte des catégories d'évaluation du risque exposées dans les recommandations 23, 25, 34 et 35, et le projet de loi devrait être amendé afin de permettre la mise en oeuvre des recommandations du Groupe relatives à l'octroi de la permission de sortir sans surveillance aux détenus présentant un risque faible.

RECOMMANDATION N° 44

L'information du public et la formation inter-système devraient être considérées comme un objectif primordial, et le ministère du Solliciteur général, en collaboration avec les autres intervenants, y compris les représentants des victimes et du public, devrait continuer

de faire connaître le mieux possible le fonctionnement du système de justice.

ANNEXE «B»

BREF HISTORIQUE DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Au Canada, comme dans d'autres pays occidentaux, les programmes de mise en liberté avant que les détenus n'aient purgé la totalité de leur peine ont été mis sur pied vers la fin du 19e siècle. On entendait ainsi récompenser et encourager les détenus industrieux et respectueux de la loi. Au Canada, au nombre des programmes les plus importants, notons la réduction méritée de peine (1868), le "ticket-of-leave" (1899), la libération condi-tionnelle de détenus (1959) et la libération sous surveillance obligatoire (1970).

Le premier de ces programmes, le programme de réduction de peine, a été adopté en 1868 en même temps que la première Loi sur les pénitenciers. Il offrait, à tous les détenus, la possibilité de bénéficier d'une libération anticipée (au début, on accordait un maximum de 6 jours par mois). On attribuait aux détenus des points de mérite ou de démérite selon leur comportement et leur attitude sur le plan de la collaboration, et pour leurs habitudes de travail. Par la suite, la Loi a été modifiée de manière que les détenus puissent accumuler 10 jours de réduction de peine par mois lorsqu'ils avaient déjà 72 jours à leur actif. Cette formule, qui pouvait entraîner une réduction de près du quart de la peine originale, est demeurée à peu près inchangée jusqu'en 1961.

En 1899, la Loi sur le "Ticket-of-Leave" donne la possibilité de faire bénéficier les détenus d'une libération anticipée, non pas en fonction de la réduction méritée de peine, mais de considé-rations plus générales comme l'âge,

les antécédents criminels, la nature du crime, et d'autres facteurs servant à juger le caractère du détenu et les risques de récidive qu'il présentait. Cette forme de mise en liberté laissait beaucoup au pouvoir discrétionnaire de la direction et pouvait raccourcir la période d'incarcération plus que ne l'avait fait la réduction de peine. La Loi sur le "Ticket-of-Leave" était également un outil de réinsertion sociale axé surtout sur la clémence.

Les systèmes de la réduction de peine et du "ticket-of-leave" étant déjà en place au début du siècle, peu de modifications ont été apportées, au cours des 60 années suivantes, au système de la libération anticipée. Les anciens dossiers démontrent que la plupart des détenus bénéficiaient, dans une certaine mesure, d'une réduction de peine et que le recours aux "ticket-of-leave" a augmenté progressivement.

En 1905, était nommé le premier Agent fédéral des libérations conditionnelles et en 1913, était créé le Service des pardons au ministère de la Justice. Ces deux mesures révèlent l'adoption d'une approche plus systématique à l'égard de cette forme de mise en liberté sous condition.

Au début des années 30, plus de 30% des mises en liberté se faisaient par voie du "ticket-of-leave"; la plupart des autres étaient accordées par suite de la réduction de peine. Toutefois, ces mises en liberté anticipées ne faisaient pas l'objet de l'appui et du contrôle que nous connaissons aujourd'hui. Comme conditions, les libérés devaient seulement se présenter aux services de police locaux et prendre contact avec les quelques organismes d'assistance postpénale de l'époque.

Jusqu'en 1958, on mettait surtout l'accent sur le choix judicieux des candidats à la mise en liberté. Depuis, on accorde de plus en plus d'attention à l'appui fourni au

libéré et à la surveillance dont il a besoin pendant la partie de sa peine qu'il purge au sein de la collectivité.

En 1959, la Loi sur le "Ticket-of-Leave" a été remplacée par la Loi sur la libération conditionnelle de détenus qui instaurait la Commission nationale des libérations conditionnelles comme l'avait recommandé le Comité Fauteux en 1956. La Commission nationale des libérations conditionnelles était habilitée, aux termes de la Loi et de son règlement d'application, à accorder la libération conditionnelle à des personnes détenues dans les pénitenciers fédéraux, à fixer les conditions de cette libération et à accorder la libération conditionnelle aux détenus des établissements provinciaux et territoriaux. Le Service national des libérations conditionnelles a été créé pour étudier et préparer les cas qu'on devait présenter à la Commission, et s'occuper de la surveillance des libérés.

En 1961, la Loi sur les pénitenciers a fait l'objet d'une révision, et deux types de réduction de peine ont été établis: la réduction statutaire et la réduction méritée. La réduction statutaire prévoyait l'attribution du quart de la peine au détenu dès le début de sa peine, réduction que le détenu pouvait perdre si son comportement était inacceptable. En outre, le détenu pouvait accumuler, chaque mois, trois jours de réduction méritée pour bonne conduite, lesquels ne pouvaient lui être enlevés. Le détenu pouvait donc bénéficier d'une réduction de peine équivalant presque au tiers de celle-ci.

La nouvelle Loi sur les pénitenciers a également introduit le système des absences temporaires (maintenant permission de sortir) auquel le Service des pénitenciers pouvait avoir recours pour accorder aux détenus de brefs congés, avec ou sans escorte, pour des raisons d'ordre humanitaire, médical, ou à des fins de réadaptation.

En 1964, la Commission des libérations conditionnelles a créé une nouvelle catégorie de mise en liberté sous condition connue sous le nom de "Programme de libération conditionnelle minimale". Tout détenu qui n'avait bénéficié d'aucune libération conditionnelle pouvait demander une libération conditionnelle minimale avant la date prévue de sa mise en liberté (calculée en fonction des jours de réduction de peine à son actif), à condition qu'il n'appartienne pas à une catégorie exclue. La libération conditionnelle minimale était calculée selon la formule suivante: un mois pour chaque année d'incarcération, jusqu'à concurrence de six mois, plus la réduction statutaire. La libération conditionnelle minimale était pratiquement accordée d'office à ceux qui en faisaient la demande. Les détenus en liberté conditionnelle minimale devaient rester sous surveillance pour le reste de leur peine, y compris la fraction de leur peine qui leur aurait été remise et qu'ils auraient purgée dans la collectivité sans surveillance.

En 1970, à la suite de la recommandation du Comité Ouimet présentée l'année précédente, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus a été modifiée de façon que les détenus mis en liberté en raison d'une réduction de peine méritée ou statu-taire de plus de 60 jours relèvent de la surveillance de la Commission nationale des libérations conditionnelles. La Commission s'est aussi vu conférer le pouvoir d'établir les conditions de la liberté sous surveillance obligatoire (maintenant liberté surveillée) et, comme dans le cas de la libération conditionnelle totale, de suspendre et de révoquer cette liberté advenant le non-respect de ces conditions. Dans la réalité, cette innovation signifiait une augmentation de 70% des détenus sous responsabilité fédérale relâchés des pénitenciers qui relèveraient de la Commission nationale des libérations conditionnelles jusqu'à l'expiration de leur mandat, tout en étant surveillés par le Service national de la libération conditionnelle. Les modifications apportées comprenaient en

outre la création de la libération conditionnelle de jour (maintenant semi-liberté), forme nouvelle de libération conditionnelle à court terme permettant aux détenus de travailler, de suivre des cours ou de participer à des projets prélibératoires, tout en retournant périodiquement à l'établissement. Peu après, la libération conditionnelle minimale a été abolie.

En 1978, la Loi sur les pénitenciers était une fois de plus modifiée, abolissant la réduction statutaire de peine. Cette modification prévoyait l'accumulation maximale, pour chaque mois purgé, de 15 jours de réduction méritée de peine (un tiers de la peine totale). La même année, on a fait de la période que les détenus passaient en liberté sous condition, l'équivalent d'une période purgée en établissement. Auparavant, le temps passé à l'extérieur n'était pas calculé dans la peine restant à purger lorsque la liberté était révoqué. Les détenus pouvaient dorénavant choisir de demeurer incarcérés jusqu'à l'expiration de leur peine plutôt que d'accepter une mise en liberté sous surveillance obligatoire. À cette époque, le Service national des libérations conditionnelles a été intégré au Service canadien des pénitenciers, qui est devenu le Service correctionnel du Canada, et les absences temporaires sans escorte (maintenant permission de sortir sans surveillance) ont été confiées à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Plus tard, la Commission a adopté une ligne de conduite déléguant au Service correctionnel du Canada le pouvoir d'accorder des absences temporaires sans escorte lorsque la peine totale était de moins de cinq ans. Dans les autres cas, les pouvoirs pouvaient être délégués selon les circonstances propres à chaque cas.

Les projets de loi S-32 et C-35, qui proposaient des modifications à la Loi sur les pénitenciers et à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus - modifications touchant la surveillance obligatoire - ont été présentés

pendant la période de 1982 à 1984, mais n'ont pas dépassé l'étape du Feuilleton de la Chambre.

Un texte législatif semblable, qui a été présenté à la Chambre des communes en 1985, a été adopté en juillet 1986. En vertu de ce qui était généralement appelé le projet de loi C-67, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut désormais, conformément aux critères et aux modalités fixés par ledit texte, maintenir en incarcération, jusqu'à l'expiration du mandat, les détenus admissibles à la mise en liberté surveillée et dont on considère qu'ils commettront vraisemblablement, avant l'expiration de leur peine, une infraction causant la mort ou un tort considérable. Le Service correctionnel détermine les cas qui feront l'objet d'un examen et d'un renvoi à la Commission des libérations conditionnelles. La Commission peut décider que dans certains cas, la mise en liberté ne sera octroyée qu'une fois et, si celle-ci est révoquée, le détenu sera maintenu en incarcération jusqu'à l'expiration de son mandat. En outre, les détenus qui font l'objet d'une audience en vue du maintien en incarcération peuvent se voir assujettis à des conditions d'hébergement rigoureuses au moment de leur admissibilité à la mise en liberté surveillée. En somme, ces nouvelles dispositions permettent d'exercer un meilleur contrôle sur la mise en liberté des détenus manifestement portés à la violence.

Par ailleurs, le projet de loi C-67 oblige la Commission à organiser une audience lorsque les détenus sous responsabilité fédérale deviennent admissibles pour la première fois à la semi-liberté, habituellement lorsqu'ils ont purgé le sixième de leur peine. Auparavant, les détenus devaient présenter une demande à cet effet; cette mesure permet de rationaliser le processus en assurant l'égalité des chances à tous les détenus admissibles qui purgent une peine de durée déterminée. Même lorsque la mise en liberté sous condition n'est pas accordée immédiatement après l'examen initial, le détenu reçoit des directives sur la

façon de se préparer aux audiences subséquentes et à la mise en liberté.

En 1987, la Commission canadienne sur la détermination de la peine a rendu public son rapport intitulé: Réformer la sentence: une approche canadienne. Un rapport intitulé Des responsabilités à assumer effectué par le Comité parlementaire de la Justice et du Solliciteur général d'après une étude sur la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition. En juillet 1990, en réponse aux recommandations au sujet de la réforme du système de justice pénale, le gouvernement fédéral propose une série de documents de consultation intitulée Vers une réforme: détermination de la peine, affaires correctionnelles et mise en liberté sous condition.

Le gouvernement propose, entre autres, d'intégrer aux dispositions législatives trois énoncés d'objet et de principes touchant la détermination de la peine, les services correctionnels et la mise en liberté sous condition. Ces énoncés permettraient de clarifier, dans la loi, ces pratiques, de les rendre plus faciles à comprendre pour le public et de s'assurer que les grandes composantes du système fonctionnent bien ensemble. On créerait aussi une commission permanente de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle, dont le rôle serait d'élaborer des lignes directrices en matière de détermination de la peine et d'examiner les politiques de libération conditionnelle. Le gouvernement propose également l'ajout de procédures sur la détermination de la peine au Code criminel et la création d'une nouvelle Loi sur le système correctionnel pour régir les pénitenciers fédéraux.

Les propositions formulées dans le domaine de la libération conditionnelle entraîneraient l'allongement des périodes d'incarcération minimale, y compris l'imposition de plus longues périodes d'inadmissibilité, qui seraient déterminées

par le juge, dans le cas de certains infracteurs violents ou auteurs d'infractions graves liées à la drogue. Ces changements auraient aussi pour effet de simplifier le processus d'examen dans le cas de détenus non violents qui présentent un faible risque. On modifierait la Loi sur la libération conditionnelle de façon à faire explicitement du risque de récidive et de la protection de la société les premiers critères de toute décision en matière de liberté sous condition.

ANNEXE «C»

EXPLICATION DES SIGLES

CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
SCC	Service correctionnel du Canada
WSBC	Warkworth Sexual Behaviour Clinic
CRC	Gendarmerie royale du Canada
PCL	Psychopathy Checklist (test de mesure des traits psychopatiques)

ANNEXE «D»

BIBLIOGRAPHIE

Barbaree, H.E., «The Warkworth Sexual Behaviour Clinic Multifactorial Assessment of Risk for Reoffence Among Treated Sexual Offenders: A Preliminary Analysis» (sans date).

Canada, Des responsabilités à assumer (Rapport Daubney), rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition, 1988.

Service correctionnel du Canada, «National Implementation Training Plan - Sex Offenders», note d'information au Groupe chargé de l'examen du programme de permissions de sortir, 20 janvier 1992.

Service correctionnel du Canada, «An Analysis of Temporary Absences and the People Who Receive Them», rapport présenté au Groupe chargé de l'examen du programme de permission de sortir, janvier 1992.

Service correctionnel du Canada, Recueil de données 1991-1992, (août 1992).

Service correctionnel du Canada, «Suivi de la vérification du programme des permissions de sortir - Rapport de vérification interne n° 378-1-040», 1992.

Service correctionnel du Canada, Forum - Recherche sur l'actualité correctionnelle, Vol. 3, N° 4, 1991.

Service correctionnel du Canada, «Case Needs Identification and Analysis for Front-end Assessment (Draft Schematic for Consultation)», décembre 1991.

Service correctionnel du Canada, «Preliminary Results on National Sex offender Census», mai 1991.

Service correctionnel du Canada, Directive du Commissaire N° 790 (1990) et 545 (1990).

Service correctionnel du Canada, "Temporary Absences in Other Jurisdictions", Note du 31 janvier 1992

Service correctionnel du Canada, Guide de la gestion des cas 1990.

Service correctionnel du Canada, «Programme des permissions de sortir. Rapport de vérification interne N° 378-1-026», 1991.

Hare, Robert D., Strachan, Katy E. et Forth, Adelle E., «Psychopathy and Crime». (A paraître dans Howells, K. et Hallin C. (éds.), Clinical Approaches to Mentally Disordered Offenders. New York, Wiley).

Justice, Canada, Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada (**Comité Fauteux**), 1956.

Justice Canada, Réformer la sentence - une approche canadienne, Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (**Rapport Archambault**), 1987.

Marshall, W.L. et Barrett, Sylvia, Why Sex Offenders go Free. Toronto: Doubleday, 1990.

Commission nationale des libérations conditionnelles, Politiques décisionnelles pré et post-libératoires (rév.), décembre 1989.

Commission nationale des libérations conditionnelles, Manuel des politiques et procédures.

Quinsey, Vernon L., «Strategies for the Assessment, Treatment and Management of Sex Offenders», rapport présenté au Service correctionnel du Canada, juillet 1990.

Solliciteur général Canada, Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (**Comité Ouimet**), 1969.

Solliciteur général Canada, Rapport final du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral, 1988.

Solliciteur général Canada, Document d'information : programmes de mise en liberté sous condition à l'intention des détenus sous responsabilité fédérale, juillet 1990.

Solliciteur général Canada et Justice Canada, Vers une réforme : détermination de la peine, affaires correctionnelles et mise en liberté sous condition (3 vol.) 1990.

Solliciteur général Canada, «Rapport du forum sur l'évaluation et la prévision du risque, Gananoque, Ontario, les 18 à 20 février 1991», juillet 1991.

Solliciteur général Canada, Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral : Rapport de la fin d'année sur la mise en oeuvre des recommandations 1990-1991, septembre 1991.

Solliciteur général Canada, Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, La création de choix, avril 1990.

ANNEXE «E»

LISTE DES TÉMOINS ET DES MÉMOIRES PRÉSENTÉS

Aboriginal Legal Services de Toronto :

Cliff T. Summers, directeur administratif
Ken Oliver, agent de liaison autochtone
James Mason, agent de liaison autochtone

Allied Indian and Métis, Vancouver :

Marjory White, directrice administrative

Armée du Salut :

Stuart King

Association canadienne de justice pénale :

Gaston St-Jean, directeur administratif
Rhéal Jubinville, sous-directeur administratif
John Braithwaite, ex-président
Gerry Ruygrok, président, Comité C-36

Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice administrative

Clan autochtone :

Curtis Fontaine, directeur administratif

Association des services de réhabilitation sociale du Québec :

Joanne Vallée, directrice

Carrefour Nouveau-Monde :

Jacques Déom, président
Diane Déom, directrice

Citizens' United for Safety and Justice

Noreen Provost, coordinatrice

Comité consultatif de l'extérieur (SCC) :

Yves Robillard, président

Comité national mixte (région du Québec)

Lorrain Audy, président
et des membres

Comité national mixte (région de l'Atlantique) :

Richard Hubley, président
et des membres

Conseil des églises pour la justice et les services correctionnels :

Marie Beemans

Commission des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique

Lynn Greenhill, présidente (int.)
Don Bell, directeur administratif

Commission nationale des libérations conditionnelles,

Administration centrale :

Fred Gibson, président
Michel Dagenais, vice-président
Roy Evans, directeur
Denise Walter, avocat principal

Comité de la haute gestion :

K. Louis, commissaire principal, Région du Pacifique
G. Bellavance, commissaire principal, Région des Prairies
F. Baines, commissaire principal, Région de l'Ontario
N. Stableford, commissaire principal, Division des appels
K. Morgan, commissaire principal, Région du Québec
J. Trevors, commissaire principal, Région de l'Atlantique
A. Himmelfarb, directeur exécutif

Commission nationale des libérations conditionnelles, Bureau régional de la Colombie-Britannique

Fraser Simmonds, directeur régional

Commission nationale des libérations conditionnelles, Bureau régional de l'Ontario

Ross Drummond, commissaire
Gail Puddicomb, commissaire

Bureau de libération conditionnelle du district de Montréal :

(Programme de surveillance intensive)

Gilles Thibault, directeur
Pierrette Soucy

Christine Breton
Louis-Roger Gagné
Jules Bourque
Claude Pierre

Bureau de libération conditionnelle de district de l'Alberta :

Jeff Christensen, directeur de district

Bureau de libération conditionnelle du district de Winnipeg :

Gord Holloway, directeur de district
Brenda Delaney, agent de liberté conditionnelle
Gabrielle Thiessen, agent de liberté conditionnelle
Dave Clewson, agent de liberté conditionnelle
Peter Krawchuk, surveillant de section
Jim Hume, coordonnateur des ressources communautaires

Bureau sectoriel de Lafontaine (SCC) :

Pierre Saulnier, gestionnaire de secteur

Centre Grierson :

Randy Sloan, surveillant
George Keekewin, Aîné autochtone

Centre correctionnel communautaire Sherbrooke :

Richard Lacroix, directeur

Centre correctionnel communautaire Osborne :

Jim Johnson, directeur

Centre régional de traitement :

Tom Epp, directeur, pénitencier de Kingston
Une détenue de la Prison des femmes participant à un programme du pénitencier de Kingston
Paul Crookal, directeur associé
Tim Griffin, Gestion des cas et ergothérapie
Bruce Malcolm, Coordonnateur, Évaluations des problèmes sexuels
Arunina Khona, psychologue

Centre fédéral de formation :

M.A. Lafleur, directeur
Denis Roberge, directeur adjoint
Carolina Soulie, coordinatrice des programmes correctionnels
David Clérin, agent de gestion des cas

Établissement Archambault

Jacques Dyotte, directeur

Établissement Bath :

Sam Brazeau, directeur
Dave MacDonnall, directeur adjoint
Joe Hadacin, chef, Gestion des cas
R. Stanford, agent de gestion des cas
Anne Weck, agent de gestion des cas
Barb Clark, coodonnatrice des dossiers
C. Nelson, préposé aux permissions de sortir

Établissement de Cowansville :

Jean-Paul Lupien, directeur
Gilles Lacasse, directeur adjoint
Claude Guérin, sous-directeur
Chantale Fontaine, chef, Service de santé
Hélène Boissonneau, infirmière

Établissement Montée Saint-François :

Denis Boutin, directeur adjoint
Yvon Goudreau, coordonnateur des programmes correctionnels
Comité d'examen des permissions de sortir
Comité des détenus

Établissement Rockwood :

Jack Keane, directeur
Doug Spiers, directeur adjoint
Comité d'examen des permissions de sortir
Marlene Dyck, agent de liaison autochtone

Établissement Stony Mountain :

Art Majkut, directeur
Lorrette Burch, directeur adjoint (int.)
Comité d'examen des permissions de sortir
Frank Settee, agent de liaison autochtone
Ken Watts, programme Bridge
Détenus participants au programme de sensibilisation autochtone
Dennis Gosselin, directeur, Programme pour autochtones

Établissement Warkworth :

Peter White, directeur adjoint
Pat Kerr, coordinateur (int.), Gestion des cas
Howard Barbaree, psychologue
Jean Clark, préposé aux permissions de sortir

Justice Canada, bureau de Montréal :

Richard Stark, procureur de la Couronne fédéral

Maison Tanguay :

Michel Lacoste, directeur

Ministère du Solliciteur général de l'Alberta :

Mike Clark, coordonnateur des permissions de sortir (Alberta)
Guy Ferris, agent de liberté conditionnelle, liaison : libération conditionnelle-police

Pavillon Prosper Boulanger :

Marcel Veilleux, directeur
Line Morin
Sylvie Vallière

Plaidoyer - Victimes, Université de Montréal :

Arlène Gaudreault, présidente

Prison des femmes :

Mary Cassidy, directrice
Donna Morrin, directrice adjointe
June Blackburn, coordonnatrice, Gestion des cas
Maureen Blackler, gestionnaire d'unité

Résidence communautaire Thérèse Casgrain :

Ruth Gagnon, directrice
Andrée Cyrenne

Secrétariat du ministère du Solliciteur général du Canada :

Bob Cormier, directeur, Recherche et développement de programmes
Richard Zubrycki, directeur général, Politiques correctionnelles

Service correctionnel du Canada

Administration centrale :

Ole Ingstrup, commissaire

Mario Dion, sous-commissaire
Rémi Gobeil, sous-commissaire adjoint
Frank Porporino, directeur général
Brian Grant, chef de recherche
Gilbert Taylor, chef de projet
Jan Klaus, directeur général intérimaire
Liz Bayliss, directeur général adjoint
David Pisapio, chef principal de projet

Service correctionnel du Canada, Bureau régional de la Colombie-Britannique :

Terry Sawatsky, sous-commissaire adjoint

Service correctionnel du Canada, Bureau régional du Québec

Lise Bouthiller, administratrice régionale, Opérations communautaires

Service corectionnel du Canada, Bureau régional de l'Ontario :

Dan Kane, sous-commissaire adjoint, Opérations
Barrie Friel, directeur, Communications
Bob Cannon, psychologue régional
Suzanne MacKenzie, stagiaire en gestion

Service de police de Winnipeg :

Sgt Ernie Carleton, agent de liaison : police-libération conditionnelle

Services de probation de la Colombie-Britannique :

Jim Konowalchuk, Surveillance électronique

Service de police d'Edmonton :

Surint. Al Burger, Enquêtes criminelles
Sgt Don Forrest, coordonnateur, Unité des crimes

Société John Howard (Canada) :

Jim MacLatchie, directeur administratif

Société John Howard de l'Alberta :

John Mold, vice-président
Howard Sapers, directeur provincial

Société Elizabeth Fry (Montréal) :

Nathalie Duhamel

Université de la Colombie-Britannique :

Dr Robert Hare, psychologue

Université Queen's :

Dr Vern Quinsey, Faculté de psychologie

Université de Sherbrooke :

Dr Pierre Gagné, psychiatre

Victimes de violence :

Gary Rosenfeldt, directeur administratif
Sharon Rosenfeldt, directrice associée
Scott Newark, procureur de la Couronne, Alberta

Victimes de Takahashi

YMCA (Montréal) :

M. Boirond
J.M. Guimond

MÉMOIRES

- Victims of Violence, Sharon et Gary Rosenfeldt (et Scott Newark)
- Ministère de la Justice de l'Île-du-Prince-Edouard et du Procureur général (Phil Arbing)
- Citizens United for Safety and Justice
- Les victimes of Takahashi
- Association canadienne de justice pénale
- M^me^ E. Cole, Cobourg (Ontario)
- Société St-Léonard, Windsor (Ontario) (Louis Drouillard et Skip Graham)
- Service correctionnel du Canada, Région de l'Atlantique (Willie Gibbs)
- Nan Harrison, Port Coquitlam (C.-B.)